

LA REGENERACIÓN DEL SISTEMA

reflexiones en torno a
la calidad democrática,
el buen gobierno y
la lucha contra la corrupción



COORDINADORES:
JOAQUÍN MARCO MARCO
BLANCA NICASIO VAREA



LA REGENERACIÓN DEL SISTEMA: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción
I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción

Coordinadores:
Joaquín Marco Marco
Blanca Nicasio Varea

Edita: AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos

ISBN: 978-84-16063-79-6

Diseño/maquetación: Olelibros.com
equipo@olelibros.com
www.olelibros.com

Reservados todos los derechos. Queda prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, comercialización, transformación y, en general, cualquier forma de explotación sin permiso escrito del autor.



PRESENTACIÓN

El 27 y el 28 de noviembre de 2014 se celebró en el Palacio de Colomina de la ciudad de Valencia el *I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción*. Dicho Congreso, organizado conjuntamente por la Asociación Valenciana de Politólogos (AVAPOL) y la Universidad CEU Cardenal Herrera, tenía como objetivo generar debate, análisis y propuestas ante la necesaria regeneración democrática que debía abordar España y los países de nuestro entorno, poniendo sobre la mesa ideas que permitieran avanzar en ese sentido.

La organización del Congreso consiguió movilizar a académicos, especialistas, profesionales y cargos electos para que propusieran temas de análisis y debate y, fruto de ello, es esta obra que usted disfruta hoy.

En esta obra se conjuga el pensamiento de insignes catedráticos, con el de librepensadores y jóvenes en formación; las propuestas de cargos electos, con las de simples amantes de la política. Pero, en todos los casos, el objetivo, más allá de elaborar una radiografía, un simple diagnóstico de la situación, era –y creemos que se ha conseguido– la de aportar elementos para el debate y, sobre todo, propuestas de futuro.

A nosotros, como miembros de la organización del Congreso y, en particular, como coordinadores de esta obra, simplemente nos resta agradecer a los ponentes, comunicantes, asistentes y, en particular, a los autores, su colaboración en esta obra que, deseamos, se pueda convertir en referente para el largo camino de profundización democrática que nos queda por delante.

Joaquín J. Marco

Blanca Nicasio

Profesores de la Universidad CEU Cardenal Herrera

Socios de AVAPOL



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	3
---------------------------	---

BLOQUE I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

1. La regeneración democrática: diagnóstico y propuestas, Manuel Villoria Mendieta	9
2. Corrupción y administración pública en España, Carles Ramió Matas	27
3. Un cuento sobre los partidos políticos, Manuel Martínez Sospedra	39

BLOQUE II. CALIDAD DEMOCRÁTICA

1. Indicadores de la calidad del sistema democrático español a través de su realidad política desde una perspectiva comparada: problemas, propuestas y posibilidades, Raúl Lucas Iglesias.....	45
2. La participación ciudadana y el modelo de gobernanza como ‘praxis’ de acción de gobierno para la sostenibilidad económica y reforzamiento de la legitimidad democrática en los gobiernos locales, Alberto Cárdena Pérez.....	63
3. El carácter de servicio de la actividad política requiere la participación ciudadana, Josu Ahedo Ruiz.....	79
4. 40 Medidas para la regeneración democrática, José María Vidal, Francesc García Donet, Imma Aguilar Nàcher	93
5. ¿En verdad puede hablarse de una estrategia nacional de regeneración democrática?, Mariano Vivancos	105
6. Neo-elitismo y participación democrática, María Dolly Cuartas Henao	119
7. Iniciativas ciudadanas 2.0 en torno a la elaboración y aprobación de la ley de transparencia, Blanca Nicasio Varea y Marta Pérez Gabaldón	131
8. Mediación tecnopolítica en el papel de los medios en una segunda transición democrática española, Javier Erro Sala	147
9. El influjo de la tradición republicana: de los <i>indignados</i> a <i>podemos</i> , María Ángeles Abellán López y Gonzalo Pardo Beneyto.....	159
10. La consulta popular en un ayuntamiento rural, Iñaki Agirre Pérez.....	175
11. Right2water y One of us: dos casos de éxito de la iniciativa ciudadana europea, Gonzalo Pardo Beneyto y María Ángeles Abellán López.....	179
12. Calidad democrática y buen gobierno para las políticas e instituciones sanitarias en el ámbito español, Jesús Esteban Cárcar Benito.....	199
13. La necesidad de la evaluación de políticas públicas como herramienta de impulso a la calidad democrática, Daniel Catalá Pérez, María de Miguel Molina, Roberto Cervelló Royo	215

BLOQUE III. BUEN GOBIERNO

1. El buen gobierno en la legislación española, Enrique Soriano Hernández	235
---	-----



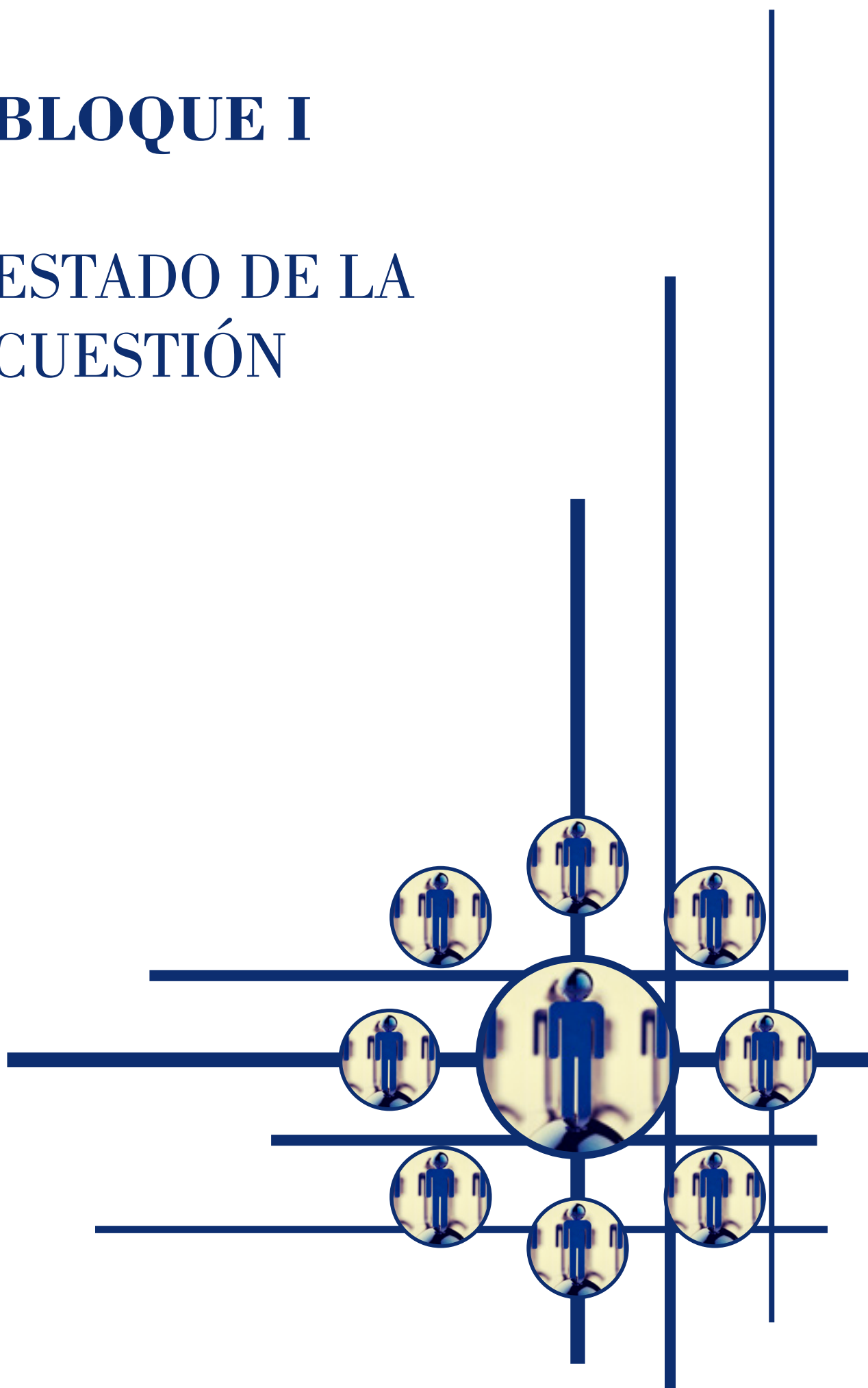
2.	Transparencia, gobierno abierto y regeneración democrática, Juana López Pagán.	249
3.	La ciencia política en su laberinto. ¿Es el buen gobierno otro minotauro?, José Ferrándiz Lozano	261
4.	Desgubernamentalizar: condición imprescindible para la gobernanza del servicio público de comunicación, base del buen gobierno y de la democracia, José Ignacio Pastor Pérez.....	273
5.	El concepto de transparencia administrativa y su efecto sobre la contratación pública, Jordi Romeu Granados, Carmen Pineda Nebot, Gregorio Juárez Rodríguez.....	289
6.	Dos teorías de la oligarquía globalista y la premisa de la “desnacionalización”, Arturo Damián Sanchis Serra.....	309
7.	Algunas características del discurso populista, Razvan Victor Pantelimon.....	317
8.	E-procurement: una ventana a la transparencia, Amparo García Atienza.....	327
9.	¿Qué puede aportar un líder católico al buen gobierno?, Remigio Beneyto Berenguer	341
10.	Los valencianos y el buen gobierno: esbozo de una idiosincrasia, Enrique Fliquete Lliso.....	353
11.	La calidad de gobierno como imparcialidad. El caso de la Región de Murcia, José Luis Ros Medina.....	371
12.	Implantación de medidas de buen gobierno en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: “La iniciativa integral de transparencia”, Manuel Pleguezuelo Alonso	391

BLOQUE IV. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1.	La defensa de las instituciones y la independencia judicial como instrumento necesario en la lucha contra la corrupción, Victoria Rodríguez Blanco	413
2.	La percepción de la corrupción en España y su incidencia en la desconfianza hacia las instituciones en tiempos de crisis, Fátima Recuero López.....	423
3.	Poder, política y corrupción: 7 Claves para entender el poder y la corrupción dentro del contexto político, Begoña Gozalbes Cutillas	439
4.	¿Ineptitud subespecie de la corrupción? Enfoque sistémico y funcional desde la ciencia de la administración, Javier Pinazo Hernandis	453
5.	Decálogo de propuestas anticorrupción, Manuel de Cristóbal López.....	469
6.	La responsabilidad social corporativa como herramienta de democracia, gobernanza y freno a la corrupción, David Espinar	481
7.	La evaluación del desempeño, la corrupción y la mejora de las políticas públicas, Martín Vera M.....	487
8.	El caso mexicano: la rendición de cuentas desde la óptica del legislador y sus implicaciones en la corrupción, Gabriel Torreblanca Flores	503
9.	Sistema de corrección disciplinaria del estado de bahía: límites, posibilidades y resultados, Paulo de Souza Nunes Filho.....	517

BLOQUE I

ESTADO DE LA CUESTIÓN





LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS¹

Manuel Villoria
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Rey Juan Carlos

1. Introducción

Cuando España comienza su difícil y amenazada transición democrática, las personas con responsabilidad para diseñar el modelo institucional que habría de regir nuestro sistema político decidieron, probablemente de forma acertada para aquel momento, que las normas deberían incentivar la gobernabilidad y desincentivar la inestabilidad. La experiencia de nuestras dos previas repúblicas había sido descorazonadora, precisamente por su inestabilidad y los conflictos que no pudieron resolver. La experiencia decimonónica de la Restauración aportaba alguna clave, aunque también abría grandes sombras de duda por la consolidación del caciquismo y su déficit democrático. En todo caso, la experiencia británica, unida a ciertos rasgos del modelo alemán, podían completar unos buenos marcos de referencia para esta nueva etapa de la historia española. El resultado ha sido bueno, en términos de prosperidad, convivencia y justicia. Pero ha llegado, muy posiblemente, a su punto de agotamiento. Las instituciones generadas dificultan el control y la *accountability* de forma excesiva, son poco incentivadoras de la representatividad y favorecen la opacidad y, con ello, el abuso de poder y la corrupción. Ha llegado el momento de dar un salto histórico y, basados en el aprendizaje sensato y razonable, mejorar las bases institucionales de nuestra democracia.

Resumiendo la situación, la clave para la estabilidad y previsibilidad de un sistema político se entendió que pasaba por asegurar un bipartidismo. Para ello, una normativa electoral que tomara la provincia como circunscripción electoral, unida a la Ley D'Hont y un número de diputados no muy elevado, generaba incentivos para ello. Por otra parte, el control interno de los partidos y la gobernación interna de los mismos se aseguraba con un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Con estos dos elementos ya se configuraban unas bases partidistas que permitirían disfrutar, si sus dirigentes actuaban sensatamente, de la estabilidad necesaria como para consolidar una democracia sólida y previsible. A partir de la victoria electoral, máxime si era por mayoría absoluta, el líder del partido ganador podría controlar el legislativo y el ejecutivo, pero, además, con los diseños correspondientes, podría controlar los órganos constitucionales y, algunos nombramientos clave del poder judicial. Todo ello aseguraba la gobernabilidad, es decir, la capacidad de seleccionar problemas sociales, buscar soluciones para ellos e implantarlas. Pero no incentivaba ni la representatividad democrática, ni la gobernanza en sentido moderno, hecha de implicación cívica y de sistemas de controles mucho más sofisticados. Hoy, como veremos por los datos de encuestas, la crisis del modelo exige un proceso de reformas que el Gobierno ha denominado, de forma equívoca, a mi entender, regeneración democrática.

¹ Este texto debe una parte importante de sus ideas y propuestas al estudio dirigido por mí con el título: El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones. Manuel Villoria (dir.) 2012. Tirant lo Blanch ISBN 978-8490048405



2. Prevención de la corrupción y marco institucional en España

Como acabamos de decir, en el marco institucional de la democracia española, en su conjunto, prima la búsqueda de gobernabilidad sobre la garantía de representatividad y gobernanza; ello no garantiza que los gobiernos sean eficaces en la práctica, pero sí les aporta bases institucionales extra para que puedan serlo. Este hecho influye para que el sistema electoral sea, en realidad, mayoritario y el modelo de partidos que surge derivado de sus reglas tienda a un imperfecto bipartidismo, en el que los partidos nacionalistas, propios de las regiones con mayor arraigo del nacionalismo e independentismo, sólo cumplen la labor de terceras partes, con capacidad para influir fuertemente, cuando uno de los dos grandes partidos gana, pero no consigue la mayoría absoluta. A esto se añade un sistema de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones que pone en manos de la maquinaria de los partidos la decisión clave de quién entra y quién no en los órganos representativos nacionales, regionales y locales. Quien controla el partido controla los órganos representativos, dado que los diputados, por ejemplo, si quieren seguir deben actuar con disciplina partidista. Además, el líder del partido es, normalmente, el cabeza de lista para las elecciones generales y, si gana, decide con gran libertad quién entra en el Gobierno como ministro, quién sale del mismo y hasta puede controlar los nombramientos de miles de puestos en la Administración, dado el sistema de libre designación y cese para puestos superiores de la maquinaria administrativa supuestamente profesionalizada. Finalmente, en coherencia con lo anterior, el marketing electoral ha ido convirtiendo la selección del Presidente del Gobierno en una pugna entre las dos personas que controlan los dos partidos mayoritarios, con lo que el electo puede sentirse como presidente directamente votado, aunque tenga que pasar por el trámite de la moción de investidura. El sistema, así pues, queda caracterizado por: Presidencialismo, ejecutivos de un solo partido, bipartidismo imperfecto, 'spoils system' matizado² en el nivel superior de la Administración, primacía del ejecutivo sobre el legislativo, capacidad por parte de los líderes de los dos partidos mayoritarios de decidir los nombramientos de los miembros superiores del Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Banco Central, Organismos reguladores, Fiscalía General del Estado y de influir en el nombramiento de la cúpula judicial; todo ello, en su conjunto, hace que el país tenga gobernabilidad, pero que exprese una cierta debilidad en el sistema de representatividad y de 'check and balances'. Es cierto que, al ser España un país fuertemente descentralizado, también existe un cierto contrapeso regional. No obstante, en las regiones controladas por los dos grandes partidos (la inmensa mayoría excepto dos o tres por legislatura), la disciplina de partido también opera cuando es preciso.

Este hecho no podía dejar de tener efectos sobre la sociedad civil, las empresas y, sobre todo, los medios de comunicación. En relación a estos últimos, aunque en España existe, por ejemplo, una gran variedad de medios audiovisuales, la pluralidad no está garantizada, pues no están representadas en el sector todas las ideologías del espectro político. Existe variedad de contenidos pero sólo en dos ejes ideológicos muy concretos, que coinciden con los dos grandes partidos. Además, precisamente por la omnipresencia del bipartidismo, lo normal, también, es encontrarse con un 'advocacy journalism', es decir, periodistas que se sitúan constantemente a un lado u otro de la línea que marcan estas dos grandes formaciones políticas. Estos partidos, a través de los gobiernos que

² Recordemos que deben ser funcionarios previamente los nombrados a partir de Subsecretario hacia abajo, pero el nombramiento es libre y el cese también desde Subdirector General o puestos análogos hacia arriba.



controlan, son, además, los que otorgan las licencias o concesiones de servicios audiovisuales, y la concesión no es, en esta lógica existente, apolítica. En relación a la sociedad civil, existe una fuerte dependencia de las organizaciones no lucrativas (ONL) de los fondos públicos y como la mayoría de las organizaciones obtiene o pretende obtener recursos de todas las administraciones, ello reduce su autonomía para controlar y criticar a las autoridades públicas. En suma, la democracia española está excesivamente controlada por los dos grandes partidos, lo cual reduce y desincentiva el involucramiento de los ciudadanos en el espacio público. Finalmente, en cuanto a las grandes empresas, no hay que olvidar que la regulación del sector depende de los gobiernos y que, además, una parte muy importante de su negocio procede del sector público. Todo ello hace que también traten de tener relaciones cordiales con los grandes partidos. Sobre todo los bancos son organizaciones que influyen enormemente en las finanzas de los partidos (máxime en los dos grandes), siendo esta conexión una fuente importante de preocupación en relación a la captura de políticas.

Las consecuencias de todo este modelo para un sistema nacional de prevención de la corrupción (NIS) no son positivas. La independencia de las instituciones se halla siempre en peligro, pues la presión de los dos grandes partidos, sobre todo del que tiene el gobierno, sobre el legislativo, el judicial (en menor medida) y sobre todos los órganos constitucionales y regulatorios es muy fuerte cuando se tocan sus intereses más preciados. La transparencia, por su parte, queda como una referencia más simbólica que real, pues dificulta la acción de gobierno, entendido éste como poder y no como servicio. La rendición de cuentas dificulta los comportamientos estratégicos gubernamentales y su mejora es contraria a los intereses del partido en el gobierno que, nuevamente, ve en ello más un riesgo que una oportunidad. Finalmente, la integridad queda en el apartado de las declaraciones simbólicas y la real implantación de las normas choca con los intereses inmediatos del poder y sus redes. Ninguno de los dos grandes partidos, así pues, ha tenido hasta ahora interés en mejorar profundamente el estado de cosas; pues, aun cuando al ser oposición les interese cambiarlas, tan pronto llegan al poder olvidan sus promesas y el ahora partido de oposición tiene poca legitimidad para reclamar lo que él no ha hecho. El resultado global es un modelo que, aunque en términos legales pueda parecer adecuado, dadas las exigencias constitucionales, de la Unión Europea y del isomorfismo institucional (copiar las tendencias de los países líderes institucionalmente), en la práctica tiene una enorme cantidad de lagunas, sobre todo cuando las mayorías absolutas garantizan un control casi absoluto de los mecanismos institucionales.

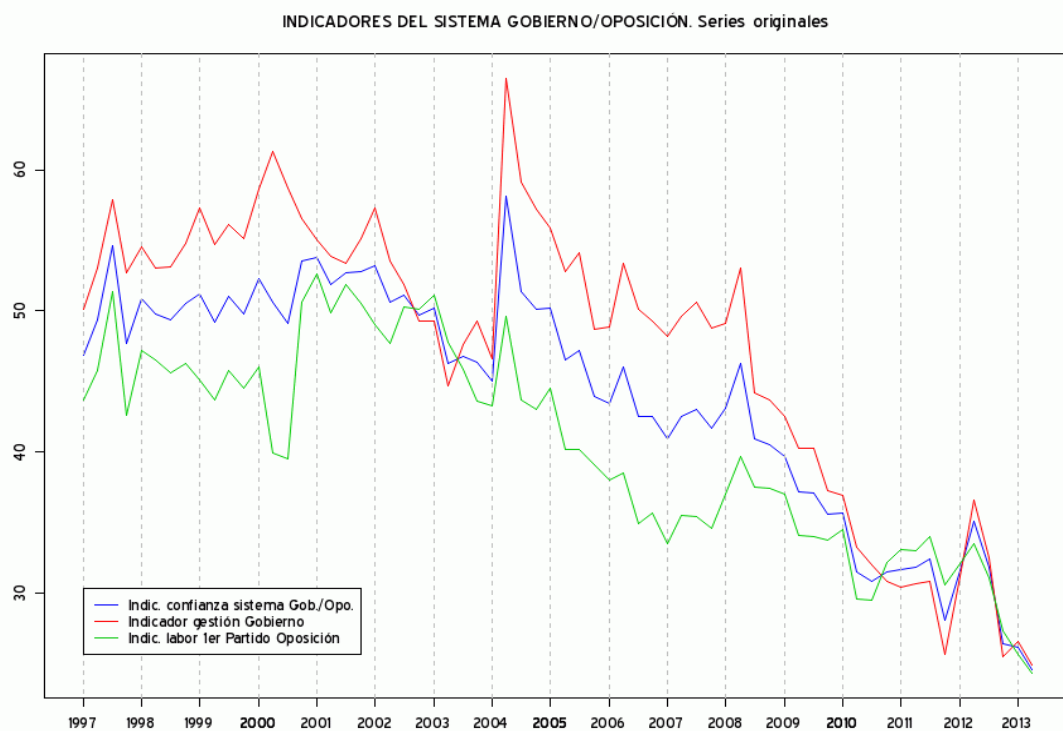
Todo ello se desarrolla en un marco de cultura cívica caracterizado por la desconfianza institucional y la baja implicación cívica, las cuales se refuerzan precisamente ante la incapacidad de la sociedad civil de crecer en un entorno tan dependiente de los intereses de los dos grandes partidos y de las redes mediáticas, empresariales e institucionales que se tejen a su alrededor. Una sociedad civil que desconfía tiene muchas más dificultades para agregarse y demandar cambios, con lo que la esperanza de un fuerte apoyo efectivo de la sociedad civil al cambio institucional no es previsible, aun cuando en las encuestas lo vea favorablemente. La consecuencia de todo lo dicho es que los cambios que España necesita, desde la perspectiva del sistema nacional de integridad, chocan, además de con los intereses de los dos grandes partidos, con una creencia de fondo, apoyada institucionalmente, de que la gobernabilidad se pone en peligro con estos cambios y que el sistema necesita ante todo estabilidad, eficacia y orden. Algo que tiene su origen en el modelo de transición española a la democracia (pactada con el antiguo régimen) y en las fallidas experiencias históricas de democracia excesivamente



“politizada” (I y II Repúblicas sobre todo). La clave, así pues, está en cambiar el sistema de preferencias de los dos grandes partidos y en hacer ver que, precisamente la integridad y la accountability son la mayor garantía de orden, eficacia, estabilidad y justicia. Algo nada fácil.

No obstante, diversos y contundentes datos de encuestas nacionales e internacionales y, además, la llegada al mundo mediático y el éxito extraordinario del partido PODEMOS en las encuestas de intención de voto han cambiado notablemente las circunstancias y hace que los dos grandes partidos hayan acelerado sus reformas internas y las propuestas de reformas externas. En el gráfico 1 se puede ver cómo desde hace ya más de 7 años el apoyo al bipartidismo entra en crisis y, poco a poco, llega a niveles de apoyo verdaderamente bajos. La satisfacción con el funcionamiento y rendimiento del gobierno ha bajado de forma brutal desde 2004, la satisfacción con el principal partido de la oposición en igual medida, y el indicador de confianza en el sistema gobierno-oposición de manera íntimamente ligada a las otras dos.

Gráfico 1. Indicadores del sistema gobierno-oposición



Fuente: CIS

En el caso del Partido Popular, con mayoría absoluta en ambas Cámaras, esta situación ha acelerado la presentación de propuestas legislativas que conectan con reformas vinculadas a generar más transparencia, mejorar levemente la rendición de cuentas, controlar mejor las finanzas de los partidos, renovar el régimen de funcionamiento interno de los citados partidos políticos, reforzar la lucha contra la corrupción a través de mejoras en el Código Penal y, sobre todo, implementar la ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que había entrado en una vía lenta desde su aprobación en diciembre de 2013 y que ahora ya se aplica plenamente.



3. El problema: la crisis de legitimidad

La legitimidad es un concepto complejo y con muy diferentes aristas. Por una parte, siguiendo a Weber (1947), podríamos decir que la legitimidad se relaciona con la creencia en que quien nos manda tiene derecho a hacerlo y en la correspondiente obligación de obedecer. Si aceptamos esta fórmula, tendremos que asumir que, últimamente, la obediencia voluntaria a las decisiones de los que gobiernan ha tenido algunas respuestas críticas en las democracias de todo el mundo. No es sólo el 15M en España, es también *Occupy Wall Street*, son las manifestaciones en Brasil relacionadas con los fastos del Mundial, es la ocupación de la plaza de Taksim en Estambul, etc. En suma, las democracias actuales se enfrentan a múltiples respuestas críticas que conectan con la imagen deteriorada de los partidos políticos y sus dirigentes. Las nuevas tecnologías de información y comunicación y el desarrollo de la sociedad red dan poder a actores nuevos (como los movimientos sociales o los gestores de redes de agregación de datos y comunicación) que compiten con unos partidos envejecidos y demasiado preocupados por sus propias luchas de poder. Gracias a las TIC la información fluye con una velocidad y complejidad enorme, lo cual nos permite conocer los múltiples errores de los dirigentes políticos y, al tiempo, nos abre las vías hacia formas novedosas de comunicación y generación de redes de influencia. Sectores (aún minoritarios) de la sociedad civil se sienten con capacidad y fuerza como para poder articular alternativas a los partidos consolidados. Y todo ello en un entorno en el que se conoce mejor que nunca cómo y por qué alguien dirige un gobierno y sus métodos de llegar al poder. La consecuencia es que se hace más difícil creer en la legitimidad carismática y la racional-legal es insuficiente, pues quien manda debe aportar más resultados que la mera asunción de las reglas de selección y reemplazo: debe aportar soluciones a los problemas sociales y económicos en un mundo interconectado.

En otra versión del concepto, la de Beetham (1991), la legitimidad es más contextual y depende de las circunstancias sociales y culturales. De acuerdo con esa idea, la legitimidad se fundamenta en tres componentes: en primer lugar, la conformidad del poder con las normas o con el derecho legalmente definido; el segundo componente, se refiere a la conformidad de las normas establecidas con el sistema de creencias existente en esa sociedad, de forma que si las normas chocan con las creencias tenderán a ser rechazadas; y el tercero es la expresión de consentimiento por parte de los subordinados al poder.

Analicemos la situación de los gobiernos y las instituciones políticas esenciales siguiendo ahora el modelo de Beetham. En primer lugar, estas instituciones deben seguir unas leyes (aunque sean mínimas) y, lógicamente, el conocimiento público del incumplimiento de las normas por las mismas genera indignación en la ciudadanía. Más aún cuando las normas las hacen los propios políticos a través de sus representantes en el Parlamento. Por otra parte, los partidos políticos en el poder, al hacer las normas, pueden tratar de utilizar las mismas para garantizar su poder, evitando la llegada de intrusos al círculo de poder e influencia clave y garantizándose recursos estatales para su supervivencia, circunstancia que también hemos vivido. En suma, las normas sabemos que se incumplen a menudo, sobre todo las de financiación de partidos, las relativas a la contratación y subvenciones públicas, o las que tratan de asegurar la imparcialidad de las administraciones; y además, muchas se hacen sin garantizar el equilibrio en el campo de juego que la democracia demanda.

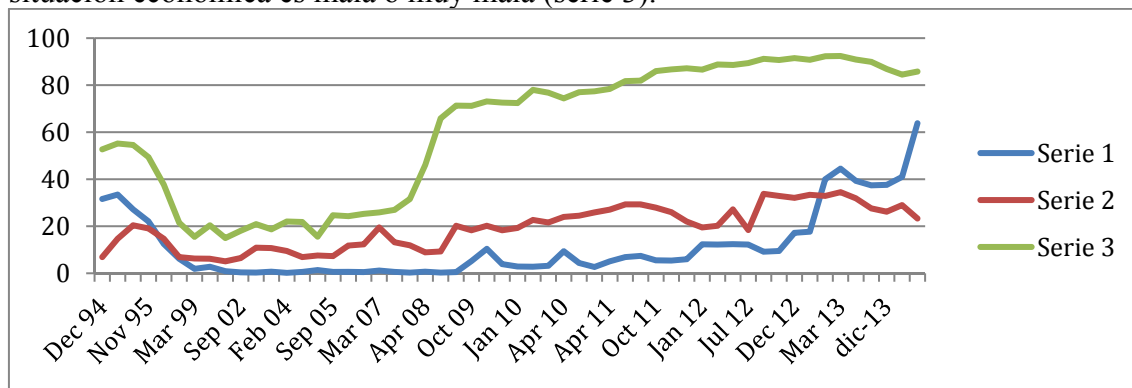
En cuanto a la conexión de las normas con el marco de creencias y valores de la sociedad correspondiente, es muy interesante ver cómo en ciertas encuestas ya aparece claramente en España una distancia entre cómo creen nuestros representantes que deben



actuar y cómo los ciudadanos queremos que nos representen. El modelo tradicional de representación, en el que los dirigentes de los partidos tradicionales aún creen, es el de la delegación. Ustedes nos votaron, déjenos trabajar por ustedes y, si no les gusta, a los cuatro años no nos voten. Sin embargo, los ciudadanos ya no creemos en esa delegación y pedimos mucha más transparencia y rendición de cuentas; esperamos de nuestros dirigentes que continuamente nos expliquen, que nos consulten y que asuman consecuencias por sus errores. Esa tensión de creencias y valores está siendo demoledora para los dirigentes tradicionales de los partidos históricos. Finalmente, en cuanto al consentimiento, nos remitimos a los datos previos sobre la contestación existente, cómo la afiliación a partidos ha bajado en casi todo el mundo y especialmente en Europa y cómo la participación en las elecciones ha mostrado bajadas claras en numerosos países donde no es obligatoria (Whiteley, 2014).

Veamos ahora algunos datos sobre esta deslegitimación creciente del funcionamiento del sistema. Si se analizan los problemas más importantes para los españoles desde mediados de 2009, veremos que el paro (unido a la situación económica general), la corrupción y los políticos ocupan los tres puestos principales. Más aún, la creencia de que los políticos son un problema y que la corrupción es uno de los tres problemas más graves en el país se ha ido acrecentando en los últimos cuatro años y ha generado un estado de opinión ciertamente preocupante (ver más abajo el gráfico 2). Esta creencia va correlacionada con la creencia en que la economía va mal o muy mal, de forma que cuando más del 50% de los encuestados/as creen que la economía del país va mal o muy mal es cuando empiezan a elevarse las respuestas que sitúan la corrupción y los políticos como problema. En suma, bajo rendimiento percibido, unido a corrupción deslegitiman profundamente a los gobiernos y a las instituciones políticas.

Gráfico 2: % de gente que cree que la corrupción (Serie 1) y los políticos (Serie 2) son uno de los tres problemas más importantes del país. Y % de gente que cree que la situación económica es mala o muy mala (serie 3).



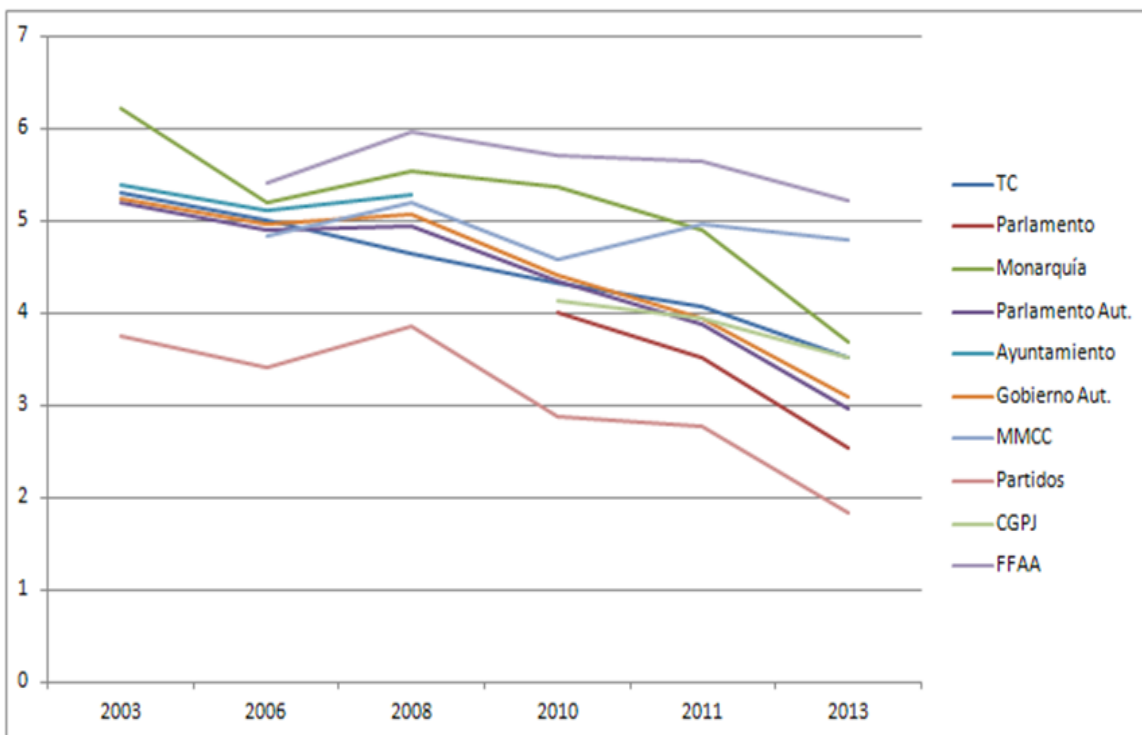
Fuente: Barómetros del CIS y Encuestas de Población activa (INE)

La desconfianza hacia las diversas instituciones públicas del país no ha hecho sino expandirse (ver gráfico 3), como demuestran los estudios del CIS (ver, por ejemplo, Estudio nº 2.984, Abril 2013). Y, más aún, los niveles de confianza política han caído a datos históricamente bajos; si se toman las series del CIS desde 1996, se han perdido más de 20 puntos desde entonces hasta ahora (del 50% al 30%) en los niveles de confianza política de los españoles/as (Jiménez, 2013, pp. 132-133). Es cierto que ello, en los últimos cinco años, ha ido muy vinculado, como se pudo ver en el gráfico 1, a la percepción del bajo rendimiento de los gobiernos en la lucha contra la crisis económica, pero en cualquier caso, esta profundización en los tradicionales rasgos de desafección



en España empieza a ser demoledora. La ley de transparencia se ha pensado como una palanca que ayude a recuperar legitimidad y, por ello, se ha conectado reiteradamente por el gobierno a la lucha contra la desafección política.

Gráfico 3: Evolución de las puntuaciones medias de confianza en diferentes instituciones en España, 2003-2013



Fuente: Banco de datos del CIS

Por otra parte, también, en diferentes declaraciones, se ha vinculado a la ley a la lucha contra la corrupción. Es cierto que desde el año 1994 (primeros datos existentes), la mayoría de los españoles ha creído que la corrupción política había aumentado o permanecido igual durante el año precedente (Díez Nicolás, 2013). Pero los datos actuales de percepción son demoledores y comparativamente con Europa nos sitúan como el país en el que más ha empeorado la percepción de corrupción (ver tabla 1).

Tabla 1. Percepción de la corrupción en España, según los Eurobarómetros 325, 374, 397.

Países	Eurobarómetro 325, 2009. De acuerdo con “hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país”.	Eurobarómetro 374, 2011. De acuerdo con “hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país”.	Eurobarómetro 397, 2013. De acuerdo con “hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país”.
Austria	66%	85%	73%
Czech Republic	96%	95%	94%
Denmark	35%	25%	38%
Finland	68%	50%	51%



France	83%	80%	76%
Germany	80%	70%	74%
Greece	98%	99%	97%
Hungary	98%	86%	72%
Holland	56%	39%	57%
Italy	89%	95%	93%
Poland	86%	73%	78%
Portugal	91%	91%	86%
Romania	87%	89%	82%
U.K.	76%	73%	72%
Spain	91%	93%	95%

Fuente: Eurobarometers 325; 374; 397

Más aún, según el citado Eurobarómetro de 2013, el 77% de los españoles creen que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 67%), el 84% creen que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 73%), el 67% que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea 59%). Los españoles ven que la conexión entre dinero y política es continua y perversa. Pero más preocupante aún, desde la perspectiva económica es ver cómo las empresas radicadas en España asumen estas ideas e, incluso las radicalizan. Así, para el 54% de las empresas españolas la corrupción es un problema al hacer negocios (media europea 43%); también el patronazgo lo es para el 46% (media europea el 41%). Somos el país líder en Europa en la creencia por parte de nuestras empresas en la extensión de la corrupción en la contratación: 83% a nivel nacional y 90% a nivel regional y local (media europea 56% y 60% respectivamente). Las empresas españolas son las que tienen el record europeo de percepción de corrupción, junto a las griegas: el 97% (la media UE es del 75%). Las malas prácticas que en términos generales se observan por nuestras empresas son: favorecer amigos y familia al hacer negocios, el nepotismo y clientelismo en la administración, y la opaca financiación de los partidos. El 91% de nuestra empresas ven excesivos vínculos entre dinero y política (media europea 80%); el 93% cree que la corrupción y el favoritismo daña los negocios (media europea 73%); y el 78% creen que los sobornos y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 69%).

Tal vez por todo esto, las empresas españolas son las que, junto con las chipriotas, menos participan en contratación pública: el 11% de ellas en los últimos 3 años (29% en la UE). El 42%, de entre las que han participado, cree que la corrupción le ha impedido ganar concursos, frente a una media europea del 32%. Los problemas que, en relación a la contratación se han hallado son los siguientes (ver tabla 2).

Tabla 2. Principales problemas de la contratación pública según las empresas. % de empresas que consideran el ítem propuesto como un problema.

Problemas	Contratos teledirigidos	Conflictos de interés	Arreglos previos/ colusión	Criterios de selección poco claros	Diseño realizado por el contratista	Abuso de procesos negociados	Modificados	Abuso de emergencia
UE	57	54	52	51	46	47	44	46
España	80	79	71	72	56	72	69	64

Fuente: Eurobarómetro 374



Es cierto que la alta percepción de corrupción tiene relación con factores históricos, de desconfianza institucional sólidamente afianzada (Torcal y Magalhaes, 2010), que ha sido reforzada por la continua presencia de noticias de corrupción política, sobre todo a partir de finales de la década de 1980, con puntas en función de la llegada de nuevos escándalos (Jiménez y Villoria, 2012; Della Porta, 2000). En tanto la corrupción es un fenómeno que existe en la mirada del perceptor, un sentimiento pre-existente de desconfianza hacia los políticos seguro que afecta las respuestas sobre la inmoralidad de los mismos, predisponiendo a los ciudadanos a adscribir motivos corruptos a los actos de aquéllos (Wroe, Allen y Birch, 2013, p. 176). La confianza institucional, además, tiene una fuerte relación con la confianza interpersonal (Inglehart y Wenzel, 2005; Putnam, 1993) y ambas con la corrupción (Rothstein y Stolle, 2003; Rothstein y Eek, 2009; Della Porta y Vanucci, 1999). Por ello, existe correlación positiva entre los bajos niveles de confianza intersubjetiva y la percepción de corrupción (Villoria, Van Ryzin y Lavina 2013), de forma que ese bajo nivel de confianza entre los ciudadanos, rasgo consolidado en España desde que se mide esta variable, podría afectar a la percepción de corrupción y viceversa.

4. Propuestas

En su conjunto, una característica general del marco institucional español es que, con alguna excepción, como la inexistencia de una Ley de Acceso a la Información en vigor hasta hace unos meses, el marco formal de normas está suficientemente desarrollado, pero la aplicación de las mismas dista de ser la adecuada. Existe una institucionalidad informal en la que prima la desconfianza, la opacidad y la ineficiencia, lo cual hace muy difícil la implantación de normas que obliguen a lo contrario. Cualquier laguna legal es aprovechada para asegurar que el funcionamiento tradicional del sistema perviva. Cambiar esas percepciones, incentivar mejores preferencias, transformar las expectativas de nuestros servidores públicos y de nuestros partidos será esencial para un cambio de modelo. No obstante, mientras tanto, será necesario intentar, a través de los cambios en la institucionalidad formal generar la percepción de que la lucha contra la deslegitimación del sistema va en serio y que podemos ganar esta batalla.

Por ello, y para concluir este texto, tras analizar todo el sistema, terminaremos con una serie de recomendaciones.

1. En algunos de los pilares institucionales, como el poder judicial o el legislativo, se destaca como problema la falta de recursos en la práctica; ciertamente, la mejora de recursos es importante en varias de estas instituciones. No obstante, en la actual situación económica del país esta recomendación sería difícilmente aceptada de forma plena. En todo caso, creemos que los recursos del poder legislativo y de las agencias de ejecución de la ley (como la Fiscalía y la policía) deben ser ligeramente incrementados sobre la base de la reasignación de recursos públicos. En el caso del poder judicial es absolutamente necesario incrementar el presupuesto de forma seria para luchar contra la corrupción.
2. Se debe mejorar la independencia del legislativo y la rendición de cuentas de los legisladores con respecto a su distrito electoral, sin caer en un sistema imprevisible y caótico en el apoyo al gobierno; para ello, la introducción de algunas modificaciones en el sistema electoral (desbloqueo de parte de las listas cerradas, creación de diputados elegidos en distritos uninominales, medidas para mejorar la proporcionalidad, por ejemplo) podrían contribuir a estimular un funcionamiento interno más democrático de los partidos y a



- favorecer la rendición de cuentas de los representantes ante sus representados si se unen a otras medidas que refuercen la *accountability*.
3. Se debería crear un código ético del diputado y actualizar la normativa de incompatibilidades y conflictos de interés de los legisladores.
 4. Sería conveniente despolitizar los órganos superiores del poder judicial. El establecimiento de una carrera judicial con criterios claramente meritocráticos y objetivos podría ser una solución para el acceso a los puestos en los tribunales superiores.
 5. Convendría actualizar la normativa de conflictos de interés de jueces, magistrados y fiscales, regulando, entre otros aspectos, los controles a la excedencia y a los empleos aceptables tras ella.
 6. Son necesarias mejoras procesales para hacer más eficaz la persecución de la corrupción. Tal vez la encomienda a los fiscales de la investigación haría más viable el sistema. En todo caso, una reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal parece imprescindible.
 7. Es necesario aprobar una ley de responsabilidad judicial. En ella, se incorporarían prácticas ya existentes, como la comparecencia del presidente del CGPJ ante las Cámaras anualmente o el desarrollo de las estadísticas judiciales y se deberían regular de forma más eficaz las responsabilidades por errores y dilaciones indebidas.
 8. La despolitización del CGPJ es esencial. La solución no es sencilla. Tal vez el nombramiento de sus miembros por sorteo entre magistrados calificados y entre abogados y juristas de reconocido prestigio, con una entrevista selectiva pública posterior en el Congreso y Senado para estos últimos, fuera una solución a plantearse.
 9. Es necesaria la implantación efectiva de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, de forma que garantice la transparencia de nuestras instituciones públicas; para ello, sería importante:
 - Que exista un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz, pues de lo contrario ni con buena voluntad se podrá dar la información exigida.
 - Una simplificación exigente de normas y procedimientos. Si esta simplificación no se produce, la información será difícilmente clara, estructurada y entendible.
 - Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. En este caso, nos encontramos ante un problema de voluntad política, no tanto ante un problema técnico, pues la ingeniería informática y de telecomunicaciones tiene respuesta a estos problemas. Considerando los antecedentes en tantas políticas y programas españoles, parece que va a ser muy difícil superar este reto. El trabajo por silos es parte consustancial de la cultura organizativa española, los departamentos del mismo gobierno no se pasan información entre ellos, ni siquiera dentro de los ministerios las Direcciones Generales se la pasan, con que imaginemos cómo se la pasarán entre administraciones diferentes y de partidos distintos.



- Una garantía de agilidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma. Este reto pertenece a lo que denominaríamos “back office”; la reestructuración interna de procesos para garantizar la renovación informativa y la inmediata publicidad debe ser desarrollada en cada unidad de gobierno.
 - Una garantía de reutilización de los datos, por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste. Para ello, será importante el compromiso de todas las Administraciones con esta forma de presentación de datos, tan importante para el adecuado control del gobierno y con tantas posibilidades para la generación de riqueza. Por ejemplo, en 2012, en el Reino Unido, el 75 por ciento de los datos de www.data.gov.uk eran reutilizables y de propiedad abierta.
 - Un sistema de incentivos al cumplimiento. Para ello, los premios a la transparencia, o los ranking gestionados por organismos independientes son una fuente excelente de promoción del cumplimiento de las normas.
 - Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos. Existen enormes fallos en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno en esta materia.
 - Un buen procedimiento de solicitud, demanda, quejas y recursos. Este requisito se refiere mayormente al derecho de acceso, aunque en publicidad activa también son importantes los procedimientos de control y demanda. Así como el control de calidad del proceso de implementación.
 - Una formación de los funcionarios afectados, técnica y en valores. La ley en este sentido exige el desarrollo de un plan de formación en la materia, que, a nuestro juicio, debería completarse con una formación en gobierno abierto y en integridad.
 - Un presupuesto suficiente. De acuerdo a la Oficina de Auditoría Británica, la media de gasto por departamento en la implantación del sistema de open data es de entre £53,000 y £500,000, lo cual indica que la implantación de la LTBG exigirá una inversión importante, no sólo en tecnología, sino también en tiempo de trabajo de funcionarios relevantes.
 - Un órgano político impulsor con relevancia y peso político. En este caso, la LTBG pone para la AGE al Ministerio de Presidencia a la cabeza, controlando el Portal de Transparencia, es una buena idea, dado el peso extraordinario de la Vicepresidencia en la labor del Gobierno y su coordinación.
 - Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros. Habrá que ver cómo funciona, finalmente, el Consejo de Transparencia, pero, por ahora, la independencia del órgano no parece asegurada plenamente, aunque la voluntad de la Directora es la de actuar con plena independencia, dentro de la sensatez.
10. El Gobierno de España debería potenciar efectivamente políticas de gobierno abierto, participativo y responsable. Su compromiso con el Open Government Partnership es un buen camino, que habrá que desarrollarse plenamente.



11. Es recomendable la aprobación de una Ley de Rendimientos del Gobierno, que obligue a todos los organismos públicos a elaborar un plan estratégico y presentarlo al Congreso, con una rendición de cuentas anual de su cumplimiento.
12. Es preciso promover el desarrollo de la Contabilidad Analítica y el cálculo y publicación de los costes reales de las diferentes actividades y servicios de los organismos públicos. La ley de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria ha sido hasta ahora un buen instrumento para la mejora de la eficiencia del sistema.
13. Hay que promocionar la evaluación de políticas y programas y el análisis de los Costes y Beneficios que proporciona cada una de las distintas instituciones públicas a los ciudadanos.
14. Hay que impulsar sistemas de empoderamiento a los empleados públicos, mediante una plataforma abierta de propuestas y sugerencias por parte de aquellos para el ahorro de gastos en sus respectivas instituciones (con el posible establecimiento de premios o incentivos para las mejores iniciativas).
15. Debe garantizarse independencia suficiente a la Oficina de Conflictos de Interés, para ello, debería otorgársele cierta capacidad presupuestaria, un nombramiento de la dirección basado en criterios meritocráticos y una protección a su dirección frente a ceses políticos.
16. Es necesaria una Ley de protección al denunciante de corrupción, fraude, abuso o despilfarro. La oficina del Defensor del Pueblo podría crear un órgano interno dedicado a esta labor.
17. Es necesaria la creación de una Dirección Pública profesional, inspirada en los modelos de 'Senior Executive Service', que garantice la calidad de los nombramientos en los cargos de hasta Director General y la protección frente a ceses partidistas. Es imprescindible eliminar la libre designación como instrumento de nombramiento y cese en la Administración Pública.
18. El gobierno debería elaborar un plan estratégico para la implantación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción; ello exigiría incorporar actores estratégicos clave para su desarrollo y políticas de educación ciudadana en materia de corrupción.
19. La Fiscalía debería reforzar su independencia con respecto al gobierno, sobre todo si va a desarrollar actividades de instrucción de las causas penales. Desde luego la Fiscalía anticorrupción necesitaría de alguna manera reforzar la protección de su independencia. Los policías y guardias civiles que persiguen la corrupción, sobre todo quienes dirigen esas unidades, deberían tener un nivel especial de protección frente a ceses injustificados profesionalmente.
20. Tal vez sería deseable que se introdujera un Código ético y se mejoraran las normas de conflictos de interés de órganos como las Juntas Electorales, el Tribunal Constitucional (TC), la Defensoría del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. También, se debería exigir a estos órganos una auditoría de cuentas y de gestión anual que se hiciera pública.
21. La politización en los nombramientos del TC, el DdP y el TdC es un grave problema para la integridad del sistema (y para la legitimidad de los propios órganos). La solución es muy difícil. Una propuesta sería evitar la reelección,



- aunque se extienda el mandato en alguno de estos órganos. En todo caso, la clave está en elegir personas independientes y no manipulables.
22. Es necesario crear una Agencia Anticorrupción o un órgano de Promoción de la ética que desarrolle mecanismos preventivos, coordine actividades, proporcione información/formación y proponga mejoras.
 23. El Tribunal de Cuentas debería incorporar a su actividad ordinaria una auditoría anual de gestión económico-financiera y de eficacia de los órganos públicos o, al menos, de aquellos más relevantes en términos presupuestarios, así como evitar el retraso crónico en los informes.
 24. Es necesaria una ley Nacional de Control Externo, que coordine la labor de los órganos de fiscalización externa y que promueva cooperación entre ellos.
 25. Se deberían crear comités de ética en cada organismo público, encargados de analizar el cumplimiento de los códigos existentes, proveer consulta especializada, desarrollar una red de mejores prácticas y promover marcos de integridad organizacionales. Estos comités deberían depender funcionalmente de la Agencia Anticorrupción u órgano que asuma sus funciones.
 26. Creemos necesario cambiar la normativa de financiación de partidos políticos en la línea indicada por el GRECO³. Aunque los partidos políticos son asociaciones privadas, reciben una gran cantidad de dinero público por lo que sería conveniente que cumplieran la obligación legal existente en la Ley de Transparencia de hacer públicas sus cuentas de manera detallada, puntual y fácilmente comprensible para los electores.
 27. El control financiero de los partidos es muy débil en lo que respecta a los ingresos que proceden de fuentes privadas, e incompleto en lo que se refiere a las fuentes públicas (falta información sobre sus organizaciones locales y sobre sus fundaciones, empresas y organizaciones juveniles). Habría que solucionar la existencia de tales lagunas legales y asegurar un organismo supervisor independiente que dispusiera de la capacidad legal y los recursos materiales y humanos necesarios para efectuar un control suficientemente adecuado.
 28. Es preciso reforzar la democracia interna en los partidos, exigiendo sistemas de primarias, obligaciones de consulta y otros instrumentos que eviten la oligarquización de los mismos. A tal efecto, debería establecerse un sistema de arbitraje rápido para resolver los conflictos intrapartidistas que tengan que ver con la democracia interna.
 29. Los partidos se deben comprometer públicamente a no incluir en sus listas a personas procesadas por corrupción o imputadas pero con manifiestos indicios de culpabilidad.
 30. Se debe promover un gran pacto nacional entre los gobiernos, los partidos más importantes, las organizaciones sindicales y empresariales y los medios de comunicación por la integridad y la transparencia, en el que se integren medidas clave para prevenir la corrupción.
 31. Es preciso constituir efectivamente el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), que estuvo definido en los artículos 44 y ss. de la Ley 7/2010, que regule y exija rendir cuentas a los medios de comunicación audiovisual, que cree

³ Grupo de Estados contra la Corrupción.



- estándares éticos y mecanismos de integridad y transparencia, así como un sistema sancionador coherente.
32. Es preciso despolitizar la concesión de licencias audiovisuales y promover la independencia informativa de las televisiones públicas.
 33. Es necesario desarrollar un gran pacto entre Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) para luchar contra la corrupción y coordinar las actividades en la materia.
 34. Es necesario reforzar la implantación de políticas de responsabilidad social corporativa, reforzar el cumplimiento del Código Ético de la CNMV⁴ (o el que se elabore en su momento) y promover que las empresas se incorporen al Pacto Mundial y sean coherentes con sus compromisos.
 35. Es necesario que el gobierno asegure el cumplimiento del Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas y las actuaciones correspondientes en mejoras regulatorias.
 36. Un registro obligatorio de lobistas (incluyendo a toda persona que busque ejercer influencia de forma organizada) es conveniente.
 37. Todo representante público debe informar de manera clara de los contactos que mantiene en relación a cada medida o política pública y publicar su agenda de trabajo. Al tiempo, todo lobista registrado debería informar periódica y públicamente de sus actividades, sin perjuicio de la información que deben dar los responsables públicos con los que se reúnen, estableciendo claramente los nombres de los agentes públicos implicados, sus categorías y unidades donde trabajan, el tema sobre el que se realizó la labor de influencia, las cantidades recibidas para la labor o, si se trata de una empresa que influye para sí misma, el presupuesto implicado, etc. Hay que incentivar una cultura de integridad proporcionando guías éticas y reglas de buena conducta en la actividad de 'lobbying' tanto para los lobistas como para los servidores públicos implicados.
 38. El blanqueo de capitales presenta dos tipos de riesgos: los sociales, ya que favorece indirectamente la criminalidad al permitir al delincuente 'legitimar' el producto del delito, y los económicos y financieros, porque puede producir distorsiones de los movimientos financieros e, indirectamente, de los reales. Dados estos riesgos, resulta de la máxima importancia no sólo la represión del delito del blanqueo de capitales, sino también su prevención a través de la imposición de una serie de obligaciones y medidas administrativas a determinados sujetos de carácter financiero y no financiero (entidades financieras y profesionales como notarios, abogados, auditores, promotores inmobiliarios, joyeros, anticuarios, etcétera) que pueden resultar más expuestos a este tipo de riesgo. Por todo ello, consideramos de la máxima importancia la implantación rigurosa de la *Ley 10/2010, sobre prevención de lavado de capitales y financiación del terrorismo*.
 39. Finalmente, consideramos que los privilegios de los aforados deben ser eliminados, la posibilidad de conseguir un magistrado especial y protección extra son demasiado evidentes como para permanecer impasibles frente a esta realidad. También se deben establecer algunos criterios restrictivos sobre los indultos a políticos implicados en corrupción.

⁴ Comisión Nacional del Mercado de Valores.



40. Hay que promover la implantación plena del artículo 39 de la Ley de Economía Sostenible sobre la Responsabilidad Social de las Empresas.
41. Hay que impulsar el cumplimiento por parte de las multinacionales españolas de las directrices de la OCDE⁵ para este tipo de empresas.
42. Es necesario combatir seriamente la economía sumergida
43. Se debería propiciar la introducción en los distintos niveles educativos de materias y contenidos éticos, de valores, y contra la corrupción.
44. Debe modificarse la normativa de incompatibilidades de funcionarios y de altos cargos para asegurar que no existen puertas giratorias en sus diversas variantes. La modificación también debe dirigirse a evitar que personas que desarrollan funciones públicas (v.gr. consejeros independientes en consejos de administración de sociedades públicas sin otra vinculación con el sector público) queden fuera del ámbito subjetivo de aplicación de dicha normativa. En concreto, es fundamental regular la contratación por el sector privado de funcionarios de cuerpos especialmente preparados y con información y contactos privilegiados, tales como abogados del estado o inspectores financieros, especialmente los reingresos al servicio público y las cuarentenas en ámbitos donde podrían existir conflictos de interés.
45. Es necesario modificar la regulación del proceso de elaboración de proyectos de leyes y de reglamentos para tratar de asegurar un campo de juego equilibrado entre los intereses en juego en cada materia regulada; ello exigiría una mayor garantía de participación para todos los afectados, mayor información y mejorar los canales de comunicación entre ciudadanos y gobierno/parlamento. También debería mejorarse la técnica legislativa y la calidad de los informes de impacto (en particular mediante la modificación de la Ley de Gobierno y la Ley de Procedimiento Administrativo).
46. En el ámbito parlamentario debería facilitarse el conocimiento de los estudios e informes que motivan las propuestas de ley, los calendarios detallados del proceso legislativo, deberían publicarse las agendas de trabajo de los diputados y senadores, e informar de las reuniones que estos mantienen con terceras partes.
47. Sin perjuicio de los avances que supone el Proyecto de Ley Orgánica de Control de la Actividad Económico- Financiera de los Partidos Políticos (ya en fase final de aprobación), creemos que aún no se regula suficientemente el control de las fundaciones de los partidos, que deberían someterse a las mismas reglas que sus entes fundadores.
48. Es importante incorporar el delito de financiación ilegal de los partidos y el enriquecimiento ilícito en nuestro código penal.
49. El control de los gobiernos locales en materias de integridad y rendición de cuentas se hace cada vez más necesario, el modelo de una Agencia antifraude autonómica que controle las actividades de los Ayuntamientos en esta materia podría ayudar a evitar más casos de corrupción en el ámbito local.
50. En materia de contratación pública es necesario incorporar la obligación de todas las empresas que contratan con la Administración de detallar claramente

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.



quienes son sus reales propietarios a través de medios que aseguren la veracidad de los datos.

Esperemos que pronto podamos ver las nuevas normas impulsadas por el Gobierno plenamente aprobadas e implementadas, pero sepamos que queda mucho por hacer en la labor de relegitimación de la acción pública en España, lo aquí expuesto es sólo un avance de las numerosas medidas que aún necesitamos.

5. Bibliografía

- BEETHAM, D. (1991) *The Legitimation of Power*, Palgrave Macmillan
- DELLA PORTA, D. (2000) *Social capital, beliefs in government and political corruption*, en Pharr S. y Putnam R., *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press, pp. 202-231.
- DELLA PORTA, D. y VANUCCI, A. (1997) *The 'Perverse Effects' of Political Corruption*, en HEYWOOD, P., *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford, pp. 100-123.
- DÍEZ NICOLÁS, J. (2013) *Actitudes hacia la corrupción* en FERNÁNDEZ STEINKO, A., *Delincuencia, finanzas y globalización*. CIS, Madrid., pp. 211-245.
- INGLEHART, R. y WENZEL, C. (2005) *Modernization, cultural change and democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge, Cambridge University Press
- JIMÉNEZ, J.F. (2013) “Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España”, *Barataria*, nº 15: 125-141.
- JIMÉNEZ, F. y VILLORIA, M. (2012) *Political Finance, Urban Development and Political Corruption in Spain*, en MENDILOW J. (ed.), *Money, Corruption and Political Competition in Established and Emerging Democracies*, Lexington Books, 121-145
- PUTNAM, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton , NJ.
- ROTHSTEIN, B, y STOLLE. D., (2003) *Social Capital, Impartiality, and the Welfare State: An Institutional Approach* en HOOGE, M. Y STOLLE, D., (eds), *Generating Social Capital: The Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*, New York, Palgrave/Macmillan, pp. 191–210.
- ROTHSTEIN, B., y EEK D., (2009) “Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach”, *Rationality and Society*, vol. 21, núm. 1, pp 81-112.
- TORCAL, M. y MAGALHAES, P.C. (2010) *Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo*, en TORCAL, M. (ed.) *La ciudadanía europea en el siglo XXI*, CIS, Madrid, pp. 45-85.
- VILLORIA, M., VAN RYZIN G. y LAVENA C., (2013) “Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain”. *Public Administration Review (PAR)*, Vol. 73, Issue 1, January/February, pp. 85-94.
- WEBER, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Free Press.



WHITELEY, P. (2014) “Does regulation make political parties more popular? A multi-level analysis of party support in Europe”. *International Political Science Review* vol. 35 (3): 376-399

WROE, A., ALLEN, N. y BIRCH, S., (2013) “The role of political trust in conditioning perceptions of corruption”, *European Political Science Review*, 5: 175-195.



CORRUPCIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Carles Ramió
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
Universitat Pompeu Fabra

1. Sobre la corrupción: relato de corruptos y espías

Las piezas van encajando y estamos cada vez más en condiciones de transitar de las intuiciones a las certezas. Hay suficiente información para poder elaborar un relato (aunque sea jurídicamente presunto) de corruptos y espías en los grandes partidos del sistema político español y catalán. La historia empieza hace más de un par de décadas con unos partidos políticos que no llegaban a final de mes con las subvenciones públicas y las cuotas de unos escasos afiliados. Se fueron aventurando en el terreno oscuro de las comisiones y de heterodoxas aportaciones privadas. Se asombraron de lo fácil que era conseguir este dinero negro y se fueron acomodando a este sistema de ingresos. Este confort financiero les permitió asumir enormes gastos organizativos y sobresueldos para sus cuadros declarados o no a hacienda. Y como este mecanismo lo utilizaron todos los partidos con opciones serias de gobierno llegaron a un acuerdo tácito de no denunciarse mutuamente. Sólo en el caso que el azar o la mala suerte ubicaran al foco de la opinión pública un caso de financiación irregular atacaban al partido descuidado o con mala suerte pero sin excesos que aquí todos estamos en el mismo barco.

Pero todos estos partidos políticos sabían que este juego era peligroso ya que en cualquier momento alguno de ellos podía romper el acuerdo. Es difícil lograr un pacto estable entre partidos que compiten por el poder y en el que la crítica y el escarnio son los principales instrumentos de guerra. Y allí es donde entraron en juego los espías. Los partidos se espían unos a otros no para atacarse, que hubiera sido lo lógico, sino solo para defenderse. Tejieron un escenario propio de la guerra fría en el que los diferentes bandos iban acumulando armas de destrucción masiva (información sobre actos delictivos de los contrarios) para así sentirse más seguros. Esta era la forma más fiable de institucionalizar el pacto de silencio. Incluso se espían los propios compañeros de partido y seguramente ésta ha sido una práctica habitual en todos estos partidos. No es extraño ya que en los ambientes mafiosos es habitual que nadie se fie de nadie cuando hay espectaculares estímulos económicos y es muy sencillo acceder a ellos. Los partidos políticos no sólo debían controlar a los oponentes sino también a sus cuadros ya que siempre hay el problema que algún compañero de partido listillo y ambicioso se quede con mucho más dinero que los demás y lo oculte entre los Alpes suizos. Esta muy mal visto en el mundo del hampa los personajes que no se conforman con su parte y les da por robar en la propia cueva de los ladrones. Pero los aparatos de los partidos también espían a miembros de su nomenclatura para asegurarse que no tejieran corruptelas por su cuenta ya que ponían en riesgo a todo el colectivo e incluso a todo el sistema. Y es que, como en todas las organizaciones, siempre hay compañeros muy patosos.

Todo este sistema de corrupción ha funcionado bien durante mucho tiempo gracias a sus pesos y contrapesos: el estímulo de dinero a mares, mucho miedo e ingente información comprometedor obtenida mediante espionaje profesional o no. Pero todo se ha ido ahora al traste por una combinación fatídica de desgaste y cansancio del propio sistema, la crisis económica y el muy elevado nivel de tensión política entre centro y periferia, y entre derecha e izquierda. Y las armas de destrucción masiva, pensadas para no ser



nunca utilizadas, se han ido disparando por accidente en cadena y parece que nadie tiene la capacidad de lograr un alto el fuego.

¿Y que puede suceder ahora? Un camino que seguramente van a intentar los grandes partidos es recuperar el acuerdo perdido. Cada uno que asuma sus daños pero que se pare en seco el derramamiento de sangre con el que todos están perdiendo. Se pactan algunas leyes cosméticas de transparencia y de rendición de cuentas, algunos pequeños cambios en la ley electoral e incluso se aparcan aventuras secesionistas. Hay que rebajar la tensión política y social. Y después seguimos como siempre pero con mucho más cuidado y con un mayor control sobre los recaudadores y contables del dinero oscuro que tienen una gran tendencia al asilvestramiento. Esta opción la veo difícil a estas alturas ya que hay demasiados implicados descubiertos, muchos otros asustados e incluso arrepentidos que desean aligerar el peso de sus conciencias y una presión social que no se va a conformar con una salida típica de la corrupción política francesa. Aquí se ha llegado demasiado lejos en todos los sentidos para parar este proceso. En mi opinión los partidos implicados si quieren sobrevivir a esta legislatura deben acometer unas tareas titánicas: cambiar a la mayoría de sus cúpulas directivas y miembros de sus aparatos que son responsables por acción u omisión de esta situación, deben pedir perdón públicamente y unos nuevos dirigentes deben diseñar unas reglas del juego más transparentes y democráticas. Si no logran hacer todo esto es probable que nuevos partidos pasen a invadir su espacio.

2. El impacto de la crisis política sobre las instituciones públicas: Los partidos no respetan a las Administraciones públicas.

Las administraciones públicas de España han logrado en los 35 años de experiencia democrática un buen nivel de calidad en los servicios que prestan, incluso por encima de los países más avanzados de nuestro entorno. Han sido instituciones eficaces y también bastante eficientes. Este éxito no deja de ser extraño ya que se han dotado de diseños organizativos toscos y burocráticos. Es lo que yo denomino “el milagro de las administraciones españolas” que sólo se puede explicar por el entusiasmo y dinamismo asociado a unas instituciones muy jóvenes y a la entrega y motivación de sus empleados públicos (ahora tan vilipendiados por todos).

Pero a pesar de este éxito en la calidad de buena parte de los servicios públicos, las administraciones públicas no han logrado su legitimación social. Los españoles las valoran negativamente configurando una sociedad *burófoba* que odia todo lo vinculado al espacio público. ¿Cómo es posible esta falta de sintonía aparentemente tan injusta? La respuesta reside en detectar aquellos elementos de modernidad que nuestras administraciones públicas no han alcanzado con relación a los países más avanzados de nuestro entorno. Nuestras instituciones públicas no son transparentes, no facilitan el acceso a la información de los ciudadanos, no rinden cuentas, no evalúan sus políticas públicas y toman las decisiones como si fueran sociedades secretas. Por citar sólo dos ejemplos: somos el último país avanzado en poseer ley de transparencia y uno de los pocos que no ha regulado su función directiva y ello implica una forma caótica de tomar las decisiones y genera baja calidad de la política institucional. Atendiendo a estos graves déficits de nuestras administraciones es fácil comprender que los ciudadanos las observen con desconfianza con independencia que reciban aceptables servicios públicos.

Las administraciones públicas han descuidado de una manera radical todos aquellos elementos que permiten empatizar y generar complicidad y confianza con la sociedad.



Los ciudadanos no saben que se hace con el dinero que con gran sacrificio aportan, no saben cómo se toman las decisiones y no poseen información sobre el impacto de las políticas públicas. Las administraciones son como unas cajas negras rodeadas de un halo de misterio que sólo se puede ver lo que entra y lo que sale pero nada se sabe de lo que ocurre dentro. Y esto, evidentemente, genera una gran desconfianza y deslegitimación social. Y los culpables de esta situación son los partidos políticos, la clase política que nunca ha percibido a las administraciones públicas como unas instituciones democráticas sino como un botín o un premio reservado a los que ganan las elecciones. Hay que reconocer que es muy confortable dirigir organizaciones públicas que se someten sin cortapisas al poder político, que funcionan de forma casi secreta y que no tienen porque rendir cuentas de lo que hacen y como lo hacen. Este oscurantismo permite todo tipo de irregularidades que oscilan entre el clientelismo y la corrupción que son relativamente excepcionales pero que la falta de transparencia hace que los ciudadanos las perciban como generalizadas. Y todo ello incrementa la desconfianza y desafección de la sociedad hacia el ámbito público. No hay ningún partido político que tenga en su agenda la reforma y renovación institucional de la Administración pública. Es un tema que no preocupa ni ocupa a los políticos.

¿Y ahora qué hay que hacer? Curiosamente la respuesta es fácil para un tema tan complejo. Hay unanimidad en el diagnóstico y también en las propuestas: más transparencia, más información (y no tanto marketing político e institucional), más rendición de cuentas (en especial en el aspecto económico), más evaluación de políticas públicas, diseños organizativos más fluidos y menos burocráticos, una función pública más racional, etc. Todo está inventado y sólo hay que echar una ojeada a los países más refinados a nivel institucional. La única dificultad grave y hasta el momento insalvable es la falta de voluntad, valentía y generosidad política para acometer estas reformas. Y los partidos políticos no lo van a hacer por iniciativa propia ya que están muy acomodados a esta situación que les permite disfrutar de una vida institucional muy confortable. Debe ser la sociedad civil la que les presione y exija estos cambios. Los ciudadanos debemos abandonar la pasividad de la crítica fácil y el lamento y movilizarnos para democratizar nuestras administraciones públicas. Una de las grandes asignaturas pendientes de nuestra joven democracia.

3. La respuesta insuficiente: La transparencia traslucida.

El Parlamento Español, a finales del 2013, y el Parlamento de Cataluña, a finales de 2014, han aprobado sus respectivas leyes de Transparencia y de Información Pública. Más vale tarde que nunca pero llega con una demora injustificable y después que el Estado español haya aprobado a finales del 2013 una imperfecta ley sobre la misma materia. Esta norma catalana va a mejorar algo a la española pero de manera insuficiente. Los especialistas en gestión pública se equivocaron cuando nos afirmaban que la mejor vía para lograr la legitimidad social de nuestras administraciones públicas era la de prestar mejores servicios públicos de manera más eficiente. Resulta que durante los últimos años hemos logrado prestar mejores servicios públicos pero esta legitimidad sigue sin producirse y cada vez hay más desencuentro entre nuestras instituciones y la sociedad. A mi entender la legitimidad social de las administraciones públicas solo se logra si somos transparentes a la hora de tomar decisiones y de gastar el dinero público y, además, si prestamos servicios de calidad y de forma eficiente.

Políticos y funcionarios seguimos ocultando a la ciudadanía como tomamos las decisiones y como las gestionamos. Las administraciones operan como sociedades



secretas. ¿Qué pueden observar los ciudadanos del sistema público? La respuesta es que los ciudadanos solo perciben las entradas y las salidas del sistema público pero no lo que se hace dentro del mismo. Pueden ver las entradas: votos que se convierten en equipos de gobierno y los ingentes recursos económicos que acceden a las arcas públicas procedentes de los impuestos. Y también pueden percibir las salidas: gran variedad de servicios públicos cada vez más afinados, de calidad y eficientes. Pero a la hora de gestionar el sistema ponemos una enorme y opaca cortina para que no nos vean. Y claro si nos ocultamos cuando gestionamos, los ciudadanos consideran que tenemos motivos para hacerlo y sospechan que tenemos prácticas clientelares (que es cierto en demasiados casos) y que la corrupción es la norma predominante (que no es cierto de forma global aunque sí que existe todavía en exceso). Por transparencia no hay que entender webs específicas para ello ni una mayor divulgación sobre lo que se hace, que a veces esta excesivamente emparentado con el marketing institucional. Por transparencia hay que entender proporcionar información clara sobre como se toman las decisiones y cuales son sus motivaciones. Y, especialmente, al ciudadano le preocupa el destino de hasta el último euro de dinero público. Y para que el ciudadano sepa el destino exacto de los recursos económicos públicos no es útil lo que propone la nueva ley sobre la publicidad de los presupuestos, que son incomprensibles incluso con ojos de experto y de nada sirve detallar su nivel de ejecución en cada momento ya que es una información sobre algo que no es entendible y, por lo tanto, prescindible. El ciudadano quiere saber temas de detalle que le generan curiosidad que es una forma intuitiva de hacer control cívico por la vía del muestreo. Quieren saber, por ejemplo, lo que se ha gastado un organismo público en la retribución de un ponente, en una copa de vino de honor o en una comida institucional. Es curioso pero en los países con tradición en la rendición de cuentas han desaparecido un conjunto de convenciones que en nuestro contexto nos parecen legítimas (agasajos, comidas de trabajo, etc.) que no tienen nada de disfuncional pero que son rechazadas por una parte importante de la ciudadanía. Si esto sucede con estas inofensivas prácticas es fácilmente imaginable como una estricta rendición de cuentas económica desmontaría la mayoría de las prácticas corruptas que asolan a nuestras instituciones. Y para redondear también es necesaria la evaluación de las políticas públicas de forma totalmente transparente. En nuestro contexto nos encanta hablar de evaluación pero para llevarlo a la práctica de forma aislada. Solo se evaluarán de verdad las políticas públicas si hay una imposición legal y política. Para ello es imprescindible que las leyes obliguen de oficio a destinar una parte del presupuesto a la evaluación de cualquier política o iniciativa pública. Además, el poder legislativo debe tener una institución propia especializada en evaluar las políticas públicas. Si el gobierno sabe que puede ser objeto de escrutinio por parte del parlamento el presidente va a poseer mecanismos internos de evaluación de sus políticas públicas y las distintas instancias administrativas ya se van a encargar de evaluar previamente sus iniciativas para poder estar en perfecto estado de revista ante futuros análisis del presidente y del parlamento. Estamos avanzando de forma insuficiente ya que ahora diseñamos una transparencia pública traslúcida en el que la cortina deja pasar la luz pero no se puede ver todavía con exactitud lo que hay detrás de ella.

4. Corrupción: es hora de tomar 10 medidas urgentes.

Los últimos casos de corrupción demuestran algo que nadie ha querido reconocer hasta ahora: la corrupción es sistémica en lo que se refiere y tiene su origen en la mayoría de los partidos que nos han gobernado. Estos partidos están ahora catatónicos por su falta de legitimidad moral. Solo son capaces de gritarse unos a otros “y tú más” y de



dedicarse a tiempo completo a tapar sus vías de agua para no naufragar. Es un intento vano ya que se van a hundir sin remedio. Por este motivo exijo a los actuales partidos, todavía protagonistas del escenario político en el gobierno o en la oposición, que dejen de perder el tiempo y se pongan a trabajar en serio por el bien del país. Se trata ahora de salir de una crisis institucional que nos puede hundir a todos y ya no tiene sentido intentar salvar solo al actual sistema de partidos. Además, quizás salvando al país puedan salvarse algunos muebles de los actuales partidos. Las propuestas que deberían atender de forma inmediata son:

1. Hay que salir rápido de la espiral de depresión colectiva en la que estamos instalados. Lo que ocurre a nivel de corrupción en el país es grave pero no mortal. Una parte importante de los países desarrollados de nuestro entorno también han sufrido y padecen esta enfermedad. El aspecto autóctono del fenómeno es, hasta el momento, una gran impunidad.
2. De manera inmediata habría que dotar de mayores medios a los jueces, fiscales y policías que investiguen los casos de corrupción. Cuando caiga en sus manos un caso de corrupción de forma automática habría que destinar más recursos y, además, los cargos políticos alejarse totalmente y dejar que los profesionales públicos trabajen con total autonomía. Solo la neutralidad absoluta y una gran rapidez pueden calmar la alarma social.
3. A partir de ahora mismo deberían hacerse públicos los gastos, euro a euro, de todas las administraciones públicas y de todos los partidos políticos. Todos son todos: incluso lo que se gasta en una comida un ministro o lo que cuesta un desplazamiento de un líder político aunque lo haya sufragado su propio partido. De forma radical van a cambiar unos usos y costumbres que sin ser ilegales los ciudadanos detestan.
4. Cambiar de forma radical el papel y el rol que juegan el tribunal de cuentas (y sus equivalentes autonómicas) y los interventores dentro de la Administración pública. Hacer aquí lo mismo que con la justicia: muchos más recursos y garantía de una autonomía absoluta.
5. Recuperar la neutralidad de los empleados públicos instalando como único el criterio meritocrático para la asunción y permanencia en los puestos de mando y de carácter directivo. Suprimir de plano la discrecionalidad política en los puestos profesionales de contacto con los políticos.

Estas cinco medidas deberían tomarse de forma urgente como forma de salvar al país de su actual estado de depresión y desconfianza colectiva. Estoy hablando de días o semanas y no de meses o años. Si además, los actuales partidos que dominan la escena quieren salvarse del tsunami que ellos mismos han generado, las otras medidas serían las siguientes:

6. Impulsar unas auditorías independientes sobre las cuentas de sus partidos durante la última década y mostrar sin tapujos y sin trampas todos sus trapos sucios.
7. Pedir perdón y disculpas públicas a la sociedad por todos los desaguisados.
8. Cambiar a todos sus actuales máximos líderes ya que todos son culpables ante la sociedad aunque sea por omisión. Sabe mal decirlo pero incluso los líderes más recientes están quemados ya que sin ser culpables activos atesoran la culpa de no denunciar automáticamente las irregularidades que seguro que detectaron desde el primer momento que tomaron las riendas.

Estas tres medidas las percibo como casi imposibles pero si los actuales partidos políticos no las adoptan van a pasar a ocupar posiciones irrelevantes en los nuevos arcos



parlamentarios. Ellos se juegan el papel más o menos relevante que van a tener junto a los nuevos partidos que están surgiendo con gran fuerza. En todo caso, unos y otros deberían afrontar en la nueva legislatura dos medidas más:

9. Cambiar todas las actuales reglas institucionales de financiación de partidos, de sistema electoral, de modelo de descentralización, de modelo de Administración, etc. Entraríamos, pues, en una legislatura constituyente.
10. Suavizar algunas de las primeras medidas urgentes ya que podrían tener a medio plazo el inconveniente de pasar de un sistema dominado por los partidos a un sistema dominado por la burocracia y los tecnócratas. Y esto no es bueno. Hay que conjugar con inteligencia ambos ingredientes para que unos nuevos partidos, que son los que tendrán la legitimidad democrática, sigan dominando el sistema pero con importantes contrapesos de carácter neutral y profesional.

5. Diseñemos una Administración pública más inteligente para que sea más transparente y tenga capacidad para rechazar las prácticas corruptas.

En nuestras administraciones públicas tenemos un déficit dramático de información de todo tipo: falta información sobre los costes económicos reales de los diferentes programas e iniciativas (tanto estimados como incluso ejecutados), falta información sobre los impactos de las políticas, falta información sobre las percepciones de los ciudadanos sobre la mayoría de políticas y servicios, falta información sobre el funcionamiento y los resultados de las organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro a las que externalizamos servicios públicos, falta información básica sobre aspectos fundamentales de nuestros propios organismos públicos, etc. Este déficit de información llega a ser tan extremo que hay administraciones públicas que no conocen de forma agregada ni tan siquiera cuantos empleados públicos están a su servicio ni cuantos organismos públicos y empresas poseen. Este no es un problema exclusivo de las administraciones de América Latina y, por ejemplo, en España no se sabe exactamente cuántos organismos y empleados públicos poseen las diferentes administraciones públicas (hay “solo” unos 300.000 empleados públicos que aparecen en un sistema estadístico avalado internacionalmente pero que no constan en el registro central de personal) y cada cierto tiempo hacen un complejo y costoso estadillo sobre el número de organismos públicos que agrupan los diferentes *holdings* administrativos. Este déficit de información genera una falta enorme de inteligencia institucional a la hora de tomar decisiones, cuando se desea hacer análisis de prospectiva, de evaluar políticas públicas, de hacer análisis de costes y beneficios. Utilizando una metáfora de *Microsoft* considero que los políticos deberían ser los encargados de escribir los *Power Point* en los que se definen los objetivos de las políticas públicas y de sus instituciones. Hay pocos políticos con suficiente capacidad para hacer *Power Point* y poquísimos que lo hagan sobre el destino inmediato o futuro de las propias instituciones públicas. A los empleados públicos cualificados les corresponde escribir el *Word*, es decir, escribir el relato técnico sobre cómo lograr los objetivos que figuran en el *Power Point*. Pero siempre nos olvidamos en la gestión pública del programa menos seductor de los tres: nos olvidamos del *Excel*. Hay una ausencia dramática de *Excel* y así es imposible la inteligencia institucional y la toma de decisiones con criterio. De esta forma no es posible tener información ni tan siquiera de carácter económico (que debería ser la más sencilla) sobre, por ejemplo, la interferencia de políticas públicas: es decir cómo afectan los cambios en una política pública sobre otra. Por ejemplo sabemos de manera intuitiva que unos recortes en las políticas sociales pueden generar un mayor y superior gasto en políticas de sanidad. En este sentido, si recortamos gasto vinculado a los trabajadores



sociales que prestan atención domiciliaria a los ancianos el impacto es que estos ancianos están más desatendidos y se ponen más enfermos o simplemente se sienten solos y acuden más a los centros sanitarios para amortiguar su soledad. Y resulta que el tiempo y el coste del personal médico es mucho más elevado que el tiempo y el coste de un trabajador social. Pongamos otro ejemplo: en las administraciones locales de España hay un nuevo perfil profesional que se denomina mediador municipal. Son profesionales que hacen mediaciones de todo tipo: mediaciones entre consumidores y proveedores privados de servicios, mediaciones sociales por problemas de marginación o de inmigración, mediaciones familiares (resolución de conflictos conyugales o generacionales), etc. Se trata de un colectivo profesional muy motivado y dedicado en cuerpo y alma a generar el máximo confort social. En una conferencia ante un grupo numeroso de este colectivo les anuncié de forma provocadora que en el actual contexto de crisis en España estaban muy cerca de su extinción profesional. Y les acusé que acabarían desapareciendo por su propia culpa ya que, a pesar de trabajar muy bien y con notable éxito, solo habían sido capaces de escribir *Word* con relatos sobre lo que habían realizado y lo que deseaban realizar pero que habían sido incapaces de rellenar un *Excel* en los que justificaran el impacto económico de sus distintas actuaciones en el sistema público. Realicé el siguiente pronóstico: en el actual contexto de crisis en España los alcaldes se ven obligados a recortar todo tipo de políticas y servicios y un día van a preguntar por curiosidad lo que hacen sus mediadores locales. Y la respuesta que van a poder dar estos profesionales va a ser preciosa en términos del elevado confort social que aportan a la comunidad del municipio. Pero el alcalde, lejos de quedarse impresionado puede comentar “que bonito, hay que ver el confort que damos a nuestros ciudadanos; esto en un país rico sería maravilloso, pero en un país pobre como el mío no nos podemos permitir estos lujos sociales. Para mí es prioritario que las calles tengan luz por la noche, que estén limpias, que las escuelas puedan abrir, etc.”. Y elimina de un plumazo el programa de mediación local. Y los mediadores no se van a poder defender ya que carecen de un relato cuantitativo sobre los impactos económicos positivos en el gasto público de sus actuaciones. Y pongo como ejemplo este caso ya que es un caso obvio de interferencia de políticas públicas. Estos análisis de carácter económico no son muy complejos a nivel numérico ya que son simples sumas y restas pero sí que es complicado a nivel conceptual. En este ejemplo sobre los mediadores locales de lo que se trataría es de determinar por cada 100 mediaciones de consumo realizadas si éstas no se hubieran realizado que porcentaje hubiera acabado en una causa judicial y hacer una estimación de costes de gasto público de estos procesos judiciales no iniciados. Definir por cada 100 mediaciones sociales o familiares que porcentaje (estimado de forma razonable y razonada) hubiera acabado en una intervención policial, en una intervención sanitaria por lesiones, en un problema escolar, en una intervención judicial o en una pena penitenciaria y estimar los costes de estas intervenciones. Es más que probable, por ejemplo, que por cada 100 euros de recorte en servicios de mediación municipal se generen 200 euros de gastos en intervenciones policiales, judiciales, sanitarias, educativas, de empleo y penitenciarias. Es decir, se podría llegar a la conclusión que el nuevo programa de mediación municipal se trata de un nuevo servicio que no solo genera confort social sino que permite reducir el gasto público en su conjunto pero no se puede demostrar ya que no se sabe.

En todos los cargos de dirección pública que he ocupado y que ocupé me siento muy incómodo a la hora de tomar decisiones ya que carezco de la información más básica para ello. No poseo ni la información más sencilla que son los impactos económicos y mucho menos poseo análisis profundos sobre los problemas actuales y los problemas potenciales de cara al futuro. Hay una ausencia absoluta de inteligencia institucional



derivada de la falta de capacidad de nuestras administraciones a la hora de recabar información de todo tipo, de sistematizarla y de analizarla. Esta ausencia de información y de inteligencia institucional se hace más dramática a la hora de innovar y modernizar en la gestión pública. Pongamos cuatro ejemplos que demuestran que la innovación en la gestión pública tiene como contrapartida la necesidad imperativa de mejorar los sistemas de información y la inteligencia institucional:

- Si optamos por un modelo de agencia ejecutiva (autonomía de gestión de los entes públicos instrumentales) resulta que el “principal” carece de capacidad para elaborar el contrato programa o contrato de gestión con el ente instrumental y carece de información propia (la mayoría de la información la proporciona el propio ente instrumental) para ejercer sus funciones de control.
- Si optamos por un modelo de Administración relacional resulta que son las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro las que ejecutan y proveen una parte importante de los programas y servicios públicos. Preciosa la frase “mejor timonear que remar” pero no poseemos suficiente información para poder llevar el timón ni para controlar a los remeros. El verbo timonear significa poseer sofisticados sensores para detectar información crítica e instrumental y profesionales para sistematizar la información.
- Apostamos por el gobierno electrónico e impulsamos iniciativas que mejoran la eficacia de nuestras actuaciones pero la eficiencia no la acabamos de detectar a pesar que es obvio que el trabajo operativo que realiza el personal decrece pero, por falta de información, no somos capaces de hacer una reorganización de las plantillas.
- Nos hemos convertido en unos militantes de la participación ciudadana e incluso de los presupuestos participativos y entramos en discusiones abiertas con los ciudadanos con una ausencia enorme de información sobre los impactos sociales y económicos de las distintas opciones que se manejan. La participación sin información carece totalmente de sentido.

Y así podríamos poner muchos más ejemplos. La gestión pública moderna es cada vez más compleja y requiere sistemas sofisticados de información y de inteligencia institucional que actualmente no poseemos. Las decisiones se toman cada de forma más errática bajo el paradigma del *garbage can* y las redes públicas y privadas están totalmente fuera de control. Las instituciones públicas padecemos más que disfrutamos la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información y las innovaciones tecnológicas y organizativas.

Para solucionar este problema tenemos que crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información. Si antes anunciábamos la necesidad de fortalecer el ámbito funcional de los gestores públicos aquí corresponde dar un salto cualitativo más hacia adelante y también poseer gestores de información. Un gestor de información es un profesional con conocimientos tecnológicos, con conocimientos de técnicas de investigación social a nivel cuantitativo y cualitativo y con potentes capacidades analíticas. Se trata de unos profesionales que sepan buscar y tratar la información crítica: manejar encuestas y estadísticas, realizar trabajos de campo cualitativo, manejarse con las nuevas redes sociales derivadas de la tecnología, tener capacidad analítica para tratar la información y sistematizarla, para detectar los problemas y anticiparlos, etc. Y con estos profesionales utilizar los instrumentos que permiten una mayor inteligencia institucional: desde la contabilidad



analítica hasta el *data warehouse*, el *open data* y el *big data*. No soy especialista en esta materia pero por experiencia práctica yo realizaría la siguiente estrategia delimitada por fases para poseer mayor información e inteligencia institucional:

- Primero, atacar el frente más sencillo y más básico que es la información de carácter económica. Los presupuestos públicos y el nivel de ejecución temporal de los mismos son una información claramente insuficiente para una gestión inteligente. Es necesario saber, para tomar decisiones y para evaluar, exactamente el coste de cada política, proyecto, servicio e iniciativa y ello se logra de forma relativamente satisfactoria con la contabilidad analítica. Este instrumento no resuelve todos los problemas pero da luz a muchas sombras: programas que parecía que tenían un coste cero resulta que tienen un coste real considerable, programas que parecían una ruina económica resulta que no lo son tanto, etc.
- Segundo, ubicar en un mismo sistema agregado de información los datos que tenemos desagregados en sistemas de información y bases de datos feudales y artesanales. Es usual la gestión de la información de las instituciones públicas de forma feudal: cada unidad tiene su propia información que guarda celosamente y que proporciona a cuenta gotas ya que lo considera como su fuente de poder. Y además suelen gestionar de forma artesanal esta información mediante bases de datos precarias que son poco modernas y deficientes. Se oculta la información como un mecanismo de poder pero también como defensa a la vergüenza de poseerla de forma tan precaria. Al final se puede sobrevivir con este modelo porque siempre hay alguna persona que tiene una visión de conjunto, que conoce los déficits y la lógica histórica de la estratificación geológica de la información pero cuando este personaje se pone enfermo se paraliza totalmente la gestión y la precaria inteligencia institucional. La mejor forma de agregar la información para fomentar un sistema de inteligencia institucional es un sistema de *data warehouse*. En el contexto de la informática, *data warehouse* (almacén de datos) es una colección de datos orientada a un determinado ámbito (empresa, organización, etc.), integrado, no volátil y variable en el tiempo, que ayuda a la toma de decisiones en la entidad en la que se utiliza. Se trata, sobre todo, de un expediente completo de una organización, más allá de la información transaccional y operacional, almacenado en una base de datos diseñada para favorecer el análisis y la divulgación eficiente de datos. El almacenamiento de los datos no debe usarse con datos de uso actual. Los almacenes de datos contienen a menudo grandes cantidades de información que se subdividen a veces en unidades lógicas más pequeñas dependiendo del subsistema de la entidad del que procedan o para el que sea necesario. Así, por ejemplo, en la gestión de una universidad se trata de agregar en un mismo instrumento cuatro grandes bases de datos: los complejos datos sobre el personal, los complejos datos sobre la gestión económica (estos dos son imprescindibles en cualquier tipo de organización) y, en este ejemplo concreto, los datos sobre la gestión docente y los datos sobre la producción investigadora. El *data warehouse* no es un cuadro de mando (aunque se pueden generar a partir de sus datos) sino un sistema de inteligencia institucional ya que mediante el cruce de las diferentes bases de datos surge un nuevo tipo de información muy potente por su carácter agregado. El *data warehouse* no solo es un instrumento potente de inteligencia y control interno sino todavía más útil para la dirección de los sistemas complejos de redes de organizaciones que operan de forma autónoma bajo la dirección



estratégica de un ministerio. Por ejemplo, un sistema de sanidad en la que hay varios hospitales públicos o privados que prestan servicios públicos. Es imprescindible que el organismo que ejerce la función de principal posea un *data warehouse* con información de detalle de la gestión interna y externa de estos centros hospitalarios. No solo con este instrumento sabe lo que hace cada centro sino que la inteligencia se genera comparando costes y resultados entre los diferentes centros y costes y resultados mediante series históricas por centros y entre centros de gestión. Si se debe ejercer el rol de timonel una parte esencial del timón es un *data warehouse*.

- Tercero, la mayoría de la información que poseemos en el *data warehouse* debería incorporarse al *open data*. El *open data* es una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de *copyright*, patentes u otros mecanismos de control. Tiene una ética similar a otros movimientos y comunidades abiertas como el *software* libre, el código abierto y el acceso libre. Los datos abiertos están centrados en material no documental como información geográfica, datos médicos, biodiversidad, etc. Son fuentes de datos que históricamente han estado en control de organizaciones, públicas o privadas; y cuyo acceso ha estado restringido mediante limitaciones, licencias, *copyright*, y patentes. Los partidarios de los datos abiertos argumentan que estas limitaciones van en contra del bien común y que estos datos tienen que ser puestos en disposición del público sin limitaciones de acceso, dado que es información que pertenece a la sociedad y son datos que han sido creados u obtenidos por administraciones públicas financiadas por toda la ciudadanía, por ejemplo: información geográfica, cartográfica o meteorológica generada por organismos públicos. Bien, más allá de esta filosofía que sería aplicable a las empresas privadas, el *open data* es para las instituciones públicas una exigencia ineludible derivada de la obligación política, moral, social e incluso legal de ser transparentes y facilitar el acceso a la información pública a los ciudadanos. Siguiendo el ejemplo anterior de la universidad ésta debe proporcionar información sobre la gestión y los resultados docentes (así los potenciales alumnos tienen más información a la hora de elegir una universidad u otra), sobre la gestión y los resultados de la actividad investigadora (los ciudadanos tienen el derecho a saber los resultados y el volumen de productividad de una investigación que ha sido financiada públicamente) pero también, si la universidad es pública debe proporcionar datos sobre su gestión de personal y sobre su gestión económica. Solo una parte marginal y debidamente justificada de la información presente en el *data warehouse* nos debería estar disponible en el *open data*.
- Cuarto nivel, y ya a un grado muy especializado, las instituciones públicas deberían considerar el *big data*. Por *big data* nos referimos exactamente a lo que su propio nombre indica: al tratamiento y análisis de enormes repositorios de datos, tan desproporcionadamente grandes que resulta imposible tratarlos con las herramientas de bases de datos y analíticas convencionales. La tendencia se encuadra en un entorno que no nos suena para nada extraño: la proliferación de páginas web, aplicaciones de imagen y vídeo, redes sociales, dispositivos móviles, apps, sensores, internet, etc. que generan un enorme volumen de información. Hablamos de un entorno absolutamente relevante para muchos aspectos, desde el análisis de fenómenos naturales como el clima o de datos sísmográficos, hasta entornos como salud, educación, seguridad, etc. El *big data*



sería necesario atenderlo a niveles de entorno presidencial, por ejemplo los gabinetes potentes presidenciales deben poseer información política y social sobre los debates, iniciativas y elementos de interés que se generan en la sociedad para poder detectar problemas de futuro y anticipar políticas públicas. Y también debería estar presente en ámbitos de gestión complejos y de servicios universales como la sanidad, la educación, la seguridad interna y externa. En estos ámbitos deberían manejar esta opción tecnológica sin descartar agencias reguladoras de entidades financieras, de telecomunicaciones, eléctricas, etc. Por otro lado la cantidad ingente de información interna y propia que manejan las grandes administraciones públicas deben considerar esta opción tecnológica. Por ejemplo una gran ciudad que aposte por el modelo de *smart city* puede llegar a poseer tanta información derivada de millones de sensores que tenga que recurrir a esta tecnología.



UN CUENTO SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Manuel Martínez Sospedra
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad CEU Cardenal Herrera

Érase una vez un país imaginario que salía de una muy larga dictadura y trataba de construir un sistema democrático. Los partidos salidos de las primeras elecciones estaban decididos a evitar los errores que en los años treinta destruyeron la República y optaron por diseñar una Constitución inclusiva entre todos acordada. Pero observaron las cúpulas partidarias que, a falta de partidos sólidos y consolidados capaces de guiar a sus electores, el acuerdo no era compatible con una intensa movilización política como la que se iniciaba y, mediante un acuerdo general tácito, desistieron de esa movilización aun al precio de contar con un número muy bajo de afiliados. Así nadie optó por una afiliación masiva y los únicos que contaban con un modelo organizativo propicio para ello lo cambiaron.

Como renunciar a la movilización no resuelve dos problemas: de un lado conectar con la propia base electoral; del otro hacer elecciones, los partidos debieron buscar sucedáneos. Los medios de comunicación suplieron la primera necesidad; la financiación pública, la segunda. Como dijera un alto dirigente del por entonces mayor partido del país: “Prefiero diez minutos de TV a diez mil militantes”.

Pero los partidos imaginarios de es país de fantasía descubrieron muy pronto que la democracia es costosa, que sostener un indispensable aparato partidario sin contar con numerosos afiliados es caro, muy caro, y que hacer elecciones sin el trabajo político honorario que prestan afiliados inexistentes lo es aún mas, porque lo que los militantes no hacen gratis y es preciso hacer, exige trabajo pagado.

Los partidos descubrieron además otras cosas: si no son necesarios muchos afiliados tampoco es muy necesario generar fuertes incentivos de identidad porque los militantes no hacen mucha falta; así los partidos pueden ser flexibles y sus estratos dirigentes quedan liberados casi completamente de los compromisos que inevitablemente los incentivos de identidad exigen, su capacidad de maniobra y su control de la organización crecen. Si los incentivos de identidad ceden en importancia inevitablemente lo hará el debate de ideas ya que estas son las madres de aquellos, y los programas electorales dejarán de ser “el mandato del pueblo” para reducirse a un instrumento publicitario, el vacío puede ser suplido por la agitación y el marketing, de ahí el crecimiento de la “comunicación política.” Y si los incentivos de identidad bajan, inevitablemente ganarán en importancia los incentivos selectivos. Cosa intrínsecamente buena, pues tal clase de incentivos son precisamente aquellos de los que el aparato dispone.

En nuestro país imaginario los partidos pronto fueron conscientes de que se enfrentaban a una “crisis de tijera” y que los recursos que podían allegar por si mismos y los que podrían aportar los amigos extranjeros que tanto nos apoyaron financiera y organizativamente en un primer momento, eran necesariamente muy limitados, y lo eran aún mas en un escenario de competencia muy fuerte en el que la disponibilidad de recursos pronto apareció como una demanda necesaria (aunque no necesariamente



suficiente). La financiación pública directa, primero solo electoral, después extendida a la de sostenimiento, no podía dar mucho de sí sin costes políticos inaceptables, y las bajas retribuciones de cargos públicos limitaban muy seriamente el rendimiento del “impuesto revolucionario”, cuando éste se podía exigir, y dificultaban el recurso a personal cualificado. Afrontar gastos crecientes con ingresos congelados o decrecientes no parece muy razonable, así que por algún sitio había que salir.

Los partidos imaginarios del país de fantasía afrontaron el reto de modo distinto, esencialmente por causa de su distinta base social. Así los “partidos burgueses” y los nacionalistas moderados recurrieron para su financiación a donaciones de empresas y empresarios. Donaciones en principio liberadas de todo compromiso y que, aunque consistían mayormente en aportaciones dinerarias, no eran raros los casos en los que aquellas consistían en suministro de bienes y servicios a precios políticos o a título gratuito. Obsérvese que si la financiación externa es importante, y en la medida en que lo es, la cúpula partidaria no dependerá para su mantenimiento y reproducción de la voluntad de los afiliados.

Los partidos de la familia socialista tenían pocos recursos que allegar por esa vía, no eran partidos “amigos de los negocios”. Y en este punto divergieron: comunistas primero y post comunistas después, optaron por el camino de la austeridad ajustando sus gastos a los ingresos que vienen primariamente de la financiación pública y de “impuesto revolucionario” elevado y exigido con rigurosidad. Las consecuencias lógicas: una marcada debilidad competitiva, una fuerte dependencia del resultado electoral, una vigilancia constante sobre unos afiliados culturalmente predispuestos a desconfiar del dinero por su potencial corruptor.

La socialdemocracia siguió otro camino, buscando complementar los ingresos derivados de la financiación pública y de un “impuesto revolucionario” moderado, exigido sin demasiado rigor, con una fórmula imitada de la tangentópolis italiana: las comisiones derivadas de la contratación pública, primariamente local. Con el tiempo esta técnica se extendió a los “partidos burgueses”. Competencia obliga, a la postre el dinero da ventajas comparativas en campaña electoral. En el caso de la socialdemocracia el salto desde las comisiones municipales a las derivadas de los contratos públicos de la administración autonómica o la general del Estado se da a raíz de un referéndum, que causó grandes gastos sin que hubiera financiación pública y forzó a la dirigencia socialista a poner en planta un complejo sistema de comisiones y comisionistas que salió a la luz a principios de los noventa con el asunto al que, por comodidad, y en traducción al castellano podemos llamar FILESA.

A su vez el proceso de recaudación de un dinero oficialmente inexistente tenía tres consecuencias que todos acaban por recorrer: en primer lugar la escisión de ingresos, gastos y cuentas en dos bloques: uno oficial, que recoge la financiación ajustada a la ley, y otro extraoficial donde se unen los donativos opacos, los que exceden de los límites establecidos por la ley y los procedentes del comisionismo; en segundo lugar la escisión creciente entre la financiación voluntaria y comisionista producida a nivel local, en la que a consecuencia del boom inmobiliario y la virtual inexistencia de controles efectivos en el gobierno local, tiende a ser controlada por las autoridades locales, y la producida en los niveles superiores del aparato administrativo, que casi siempre esta centralizada en la organización nacional del partido; en tercer lugar la aparición del lucro del intermediario.



En un primer momento el recaudador era el encargado de finanzas del aparato del partido en el nivel correspondiente, al que la cúpula partidaria le encomienda la obtención de los recursos necesarios para el sostenimiento del partido y la financiación (en parte también irregular) de campañas electorales sin hacer preguntas indiscretas sobre el origen de los dineros. Con el tiempo los encargados de la recaudación asumieron que si se hiciera la luz sobre su actividad las responsabilidades serían exclusivamente de su cargo y, sobre esta base, se reclama y obtiene una participación en los beneficios. Para separar el partido de los supuestos en los que la financiación, además de oscura, proviene de encargos y comisiones se produce la separación del comisionista, que viene a operar como intermediario y gerente entre los pagadores y el aparato del partido a cambio de la congrua correspondiente.

La combinación entre financiación pública, que comprende no sólo la de compensación de gastos electorales, sino también la de sostenimiento, y los ingresos opacos derivados de donaciones irregulares y comisionismo permiten obviamente tanto mantener el aparato del partido (y en su caso complementar las poco generosas retribuciones de los dirigentes que desempeñan cargo público), como afrontar los gastos derivados de las campañas electorales. Como la financiación pública (toda y no sólo la referente a campañas) estaba modelada de tal manera que la cuantía de la percepción es una variable dependiente de los resultados electorales y estaba sesgada en sentido mayoritario, como las reglas electorales mismas en lo que a autonómicas y generales afecta todo el sistema acababa girando en torno al resultado electoral: es este primariamente el que permite decidir no sólo cual es poder de decisión de cada actor político (y con ello el posible acceso al dinero de comisiones), sino también como van a ser sus finanzas.

Llegada esta hora Pepito Grillo me indica que me he olvidado de algo importante. Y tiene razón. En principio si el partido se financia fundamentalmente con dinero público, donaciones y comisiones, en la exacta medida en que eso es así los dirigentes partidarios no dependen de los afiliados. Estos dejan de ser un capital político para tornarse un peso incómodo, cuando no una molestia. No debe extrañar, por tanto, que se registre una fuerte tendencia al vaciamiento del papel político de la afiliación y los afiliados y que aquella quede privada progresivamente de todo contenido político. Ya nos lo advertía Camus por boca de Calígula: si el dinero es importante es que los hombres no lo son.

Además si la percepción de la financiación pública es centralizada y la de las donaciones e ingresos comisionales también, la cúpula partidaria tiene asegurado el dominio casi completo de la organización. La suma de ambos factores permite entender sin dificultad porqué en los Congresos nacionales y regionales de los grandes partidos de Fantasilandia la suma de delegados o compromisarios que tienen cargo orgánico, cargo público o una combinación de ambos superen habitualmente el noventa por ciento de los asistentes. El escaso contenido sustantivo del tópico “la casta” es precisamente ese.

El dominio de las cúpulas partidarias sobre la organización y, mediante esta, sobre el sistema político sólo tenía potencialmente un punto débil de importancia: los electos del partido. Estos son clave porque son siempre quienes nutren los órganos deliberantes y, si el sistema de gobierno constitucional es parlamentario, mediante estos los ejecutivos. (No sucede así en los presidenciales, en los que la elección separada y directa del



ejecutivo favorecen la personalización- con o sin coleta- y el gobierno exclusivo de mayoría). A minimizar ese riesgo de un polo alternativo se encaminaron una serie de medidas aparentemente inconexas pero que, debidamente relacionadas, tienen una profunda unidad de sentido, a saber:

Primera. Los electos lo son para cargos de pobre remuneración y que no están dotados de medios para poder relacionarse directamente con los electores. Los riesgos que podría suponer esa conexión para la hegemonía del aparato partidario se suprimen no dando los medios necesarios para ello.

Segunda. Los electos lo son mediante técnicas electorales que aseguran al partido un papel dominante y hacen del candidato un dependiente estricto de aquel. Aquí juegan desde la indefensión jurídica del candidato frente a la lista hasta la ausencia del voto de preferencia.

Tercera. A los electos se les dificulta continuar con el desempeño de su profesión mientras desempeñan el cargo. Más bien lo que se procura es la estricta profesionalización del electo, porque esta le hace materialmente dependiente de la continuidad en las listas, es decir, del aparato partidario que decide así sobre los medios de su subsistencia material.

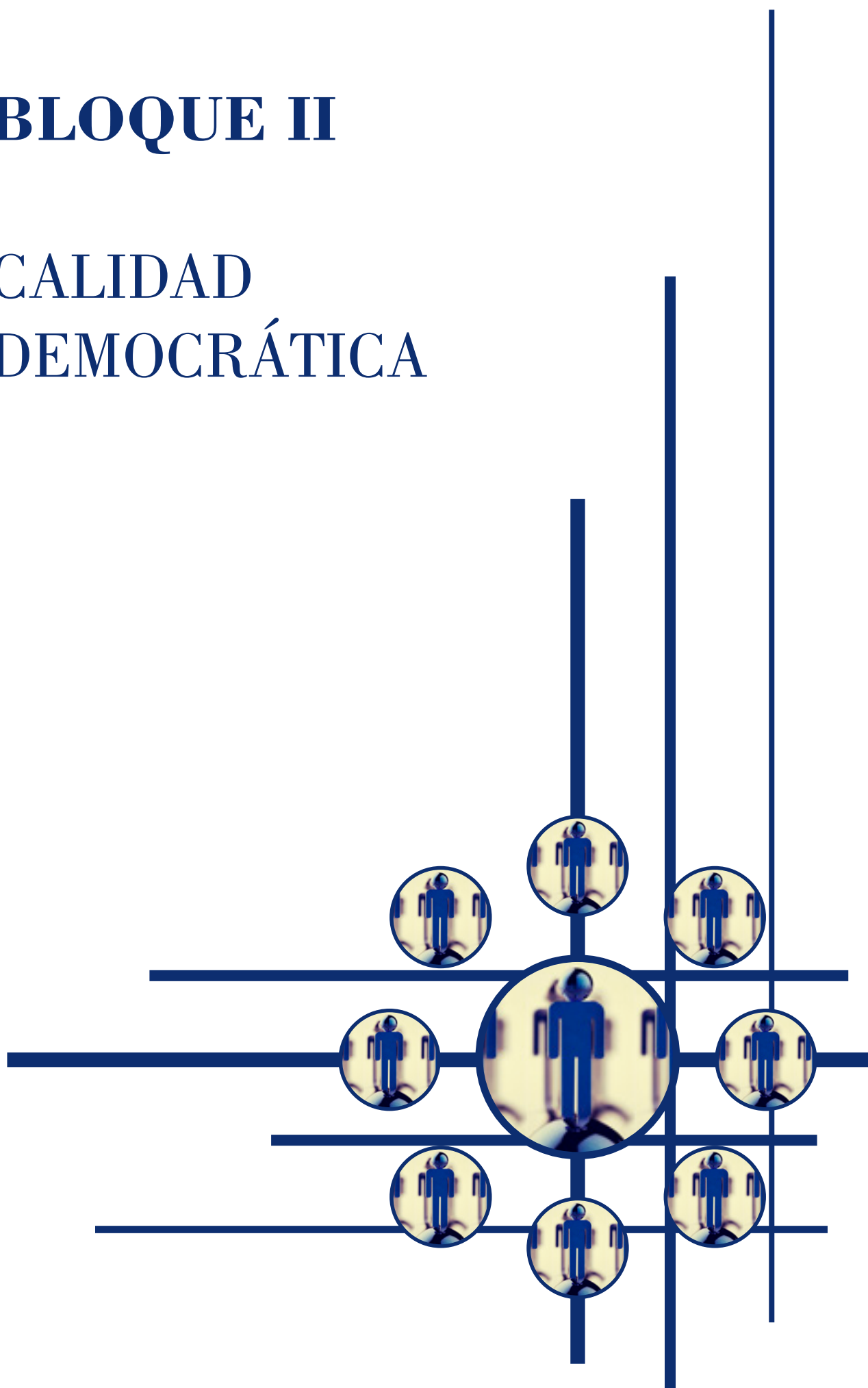
Cuarta. La política de personal esta orientada a reservar los puestos de elección a los miembros del aparato partidario y sus redes de clientela, aun cuando estos carezcan de capacidad representativa y de las cualificaciones indispensables para el buen desempeño del cargo, y reduzca a la mayoría de los electos a la condición de prebendados.

Quinta. La exigencia general de una estricta disciplina de voto, asegurada mediante mecanismos parlamentarios que apenas dejan espacio de decisión propio al diputado o concejal singular.

Mientras en ese país de ficción las inercias del período fundacional perduraron, las instituciones conservaron algún margen apreciable de autonomía respecto de los aparatos partidarios, la situación socioeconómica y las consiguientes expectativas posibilitaban un horizonte de prosperidad y los poderes públicos tuvieron la capacidad de instrumentar políticas públicas capaces de dar satisfacción a al menos una parte de los intereses relevantes de su base electoral el sistema político funcionó razonablemente bien. Cuando todo eso comenzó a fallar y la tolerancia con el comisionismo comenzó a menguar, comenzaron a hacerse oír los vendedores de crecepele y los propagandistas del ungüento de serpiente. Fantasilandia amenazó ruina. Y este cuento se acabó.

BLOQUE II

CALIDAD DEMOCRÁTICA





INDICADORES DE LA CALIDAD DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO ESPAÑOL A TRAVÉS DE SU REALIDAD POLÍTICA DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA: PROBLEMAS, PROPUESTAS Y POSIBILIDADES

Raúl Lucas Iglesias

Funcionario de la Administración General del Estado

1. Introducción

El trabajo que se presenta a continuación, nace fruto del desaliento de la sociedad española frente a las formaciones políticas existentes en el país, únicamente pretende abrir nuevas vías de reflexión sobre el modelo democrático español y sobre como revertir el deterioro cualitativo que España padece desde el nacimiento de su ya no tan joven democracia.

La mejora cualitativa del modelo democrático ha de girar en torno a unos ejes bien definidos que nos servirán de marco teórico, marco que apuntalará el desarrollo teórico del modelo a rediseñar. La tipología, o mejor, los ejes analíticos del modelo, serán los empleados en el modelo de Lijphart (1999) para análisis de modelos democráticos, si bien, esto no es excluyente de otros marcos analíticos o de otros ejes vertebradores, así, estos ejes analíticos serán, a saber:

1. Sistema de partidos.
2. Gabinetes.
3. Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.
4. Sistema electoral.
5. Grupos de interés.
6. División del Poder.
7. Parlamentos.
8. Constitución.
9. Banco Central y Economía.

Trataremos singularizadamente estos índices y realizaremos una composición de carácter propositivo que aglutine una formulación de sistema democrático español mejorada cualitativamente.

2. Sistema de partidos

El sistema de partidos español, puede caracterizarse por su capacidad intrínseca para desencantar a su electorado, de este modo, el socialismo español encabezado por el Partido Socialista Obrero Español ha ido mutando su discurso electoral desde el inicio de la democracia española en la década de los años setenta, evolucionando (involucionando para su electorado) desde posiciones de izquierda radical en sus inicios absorbiendo al comunismo, hasta su conversión en un partido prosistema anclado en el centro del espectro político, siendo así el *catch-all party*, en terminología de Otto Kirchheimer, por excelencia del panorama político español. La derecha española, comandada por el Partido Popular, ha navegado de modo análogo al socialismo, su rebaja constante del tono ideológico, su apuesta por ganar el centro del electorado



manteniendo todo el arco conservador ha puesto a prueba a su electorado más escorado en posiciones conservadoras.

Las consecuencias de estos virajes políticos son evidentes, la formación de nuevos partidos que buscan captar a los desencantados de ambas formaciones con propuestas que van desde la ruptura con el sistema democrático capitalista occidental, como sería el caso de Podemos, hasta la reforma total del sistema político-administrativo manteniendo unos principios compatibles con el sistema de “*realpolitik*” imperante, como ocurre con Unión, Progreso y Democracia.

No obstante, la capacidad real de mejora democrática de estos partidos nuevos y livianos es escasa, pues explotan de un modo no constructivo el descontento de la clase social española canalizando apoyos electorales mediante esta vía. Su capacidad para obtener resultados electorales óptimos será igualmente escasa debido a la formulación del sistema electoral español, que genera que salvo en circunscripciones electorales con una alta magnitud¹, a estos nuevos partidos -en algunos casos se trata de meros *flash party*-, les sea matemáticamente imposible la plasmación de votos en escaños.

De hecho, tras la “sopa de letras” de las primeras elecciones generales españolas de 1977 en las que proliferaron los partidos políticos, el número de partidos con representación parlamentaria, incluso sin representación, no ha hecho sino descender.

La cuantificación numérica de partidos políticos en un sistema político es siempre compleja y peliaguda, sirva como ejemplo los resultados de la siguiente tabla que ofrecen distintos índices, los cuales no comentaremos aquí por lo alejado del tema.

Tabla 1. Cuantificación numérica de partidos

Año	LSq	Eff Nv	Eff Ns	Escaños
1977	10.05	4.30	2.91	350
1979	10.56	4.25	2.81	350
1982	8.02	3.19	2.34	350
1986	7.19	3.59	2.68	350
1989	9.35	4.13	2.85	350
1993	7.08	3.52	2.67	350
1996	5.36	3.21	2.72	350
2000	6.10	3.12	2.48	350
2004	4.25	3.00	2.53	350
2008	4.49	2.79	2.36	350
2011	6.93	3.34	2.60	350

Fuente: Elaboración propia con datos de Gallagher y Mitchell (2009), actualizados online

Con el ánimo de simplificar el cálculo de partidos políticos nos ceñiremos a la concentración electoral y parlamentaria de los dos principales partidos españoles, y con

¹ La magnitud del distrito electoral puede traducirse como el número de diputados que hay en liza, así, una circunscripción como Madrid, rica en escaños y por ende con una magnitud alta, será más propicia para que pequeños partidos obtengan escaño que una circunscripción como Soria, con pocos escaños en juego, esto es, de baja magnitud. Ello es debido a que el sistema electoral español está basado en la Ley D’Hont, que premia matemáticamente a los partidos más votados de tal modo que por ejemplo, Unión, Progreso y Democracia con un 10,3% de los votos válidos emitidos en las elecciones al Congreso de los Diputados de 2011 en la Comunidad de Madrid, ganó 4 diputados, mientras que en Soria con un 4,29% de apoyos no ganó ninguno y habría necesitado un 31,45% del total de votos válidos emitidos para obtener un escaño.



esta cifra podremos ver como paulatinamente ha ido creciendo su apoyo hasta conformar un sistema cuasi bipartidista, que se rompe en apariencia con las últimas elecciones, fruto del descontento generalizado con las políticas de los dos grandes partidos, descontento que se manifiesta en la sociedad española a partir sobre todo del año 2007, reflejando asimismo en las últimas elecciones, el tercer mayor índice de abstención de toda la serie histórica.

Tabla 2. Serie de concentración electoral

ELECCION	% ABSTENCION	% UCD/AP/PP	% PSOE	% CONCENTRACION
1977	21,17	34,44	29,32	63,76
1979	31,96	34,84	30,40	65,24
1982	20,03	26,36	48,11	74,47
1986	29,51	25,97	44,06	70,03
1989	30,26	25,79	39,06	64,85
1993	23,56	34,76	38,78	73,54
1996	22,62	38,79	37,63	76,42
2000	31,29	44,52	34,16	78,68
2004	24,34	37,71	42,59	80,30
2008	26,15	39,94	43,87	83,81
2011	31,06	44,63	28,76	73,39

Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior del Gobierno de España.

<http://www.infoelectoral.mir.es>

La calidad de la democracia redonda directamente en la ilusión o afección que se tiene al sistema político y evidentemente, en la participación y voto de determinadas opciones.

Podemos concluir por lo tanto, que a mayor nivel de concentración parlamentaria, se produce mayor concentración de poder, concentración que repercute directamente en la calidad democrática.

Se produce un efecto de círculo vicioso, en el que el nivel de autocomplacencia de los aparatos políticos se acrecienta según se acumulan buenos resultados electorales, resultando un ego grupal, volviéndose el partido político una suerte de organismo vivo que coloniza los parlamentos, generando un descontento social al tratar a su masa electoral como si de un voto cautivo se tratase.

Tabla 3. Serie de concentración parlamentaria

ELECCION	% UCD/AP/PP	% PSOE	% CONCENTRACION
1977	47,14	33,71	80,86
1979	48,00	34,57	82,57
1982	30,57	57,71	88,29
1986	30,00	52,57	82,57
1989	30,57	50,00	80,57
1993	40,29	45,43	85,71
1996	44,57	40,29	84,86
2000	52,29	35,71	88,00
2004	42,29	46,86	89,14
2008	44,00	48,29	92,29
2011	53,14	31,43	84,57

Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior del Gobierno de España.

<http://www.infoelectoral.mir.es>



El número de partidos políticos en España siguiendo la numérica sería de dos, atendiendo al principio de Sartori (1980) cual el número de partidos políticos real es el número de partidos que tienen capacidad de chantaje, este número de partidos sería variable entre dos y tres, dependiendo de la facilidad para formar Gobierno. En la tabla anterior podemos ver en negrita los años en los que el partido ganador obtuvo mayoría absoluta o igualó el 50% de los escaños, siendo por tanto el número de partidos políticos de dos, y siendo el resto de años de tres, por la necesidad de un socio para formar mayorías (capacidad de chantaje). Siguiendo este razonamiento podemos tener un número efectivo de partidos de 2,55 en la historiografía democrática española.

La siguiente cuestión que puede plantearse es evidente: ¿un mayor número de partidos políticos aumentaría la calidad de la democracia? La respuesta también parece evidente, y sería no, si bien la negación puede resultar falaz. España es un uno de los países de modelo de sistema electoral representativo proporcional que menos número de partidos real tiene, por el contrario, países como Italia o Venezuela, tienen respectivamente un número real de partidos políticos de 5 y 3,5 aproximadamente (Lipjhart, 1999) y no puede calificarse a ambos países como países de destacada calidad democrática. Así pues, el sistema de partidos se imbrica en la calidad de la democracia en una base no cuantitativa, y es que un número alto de partidos políticos no incide en la calidad de la democracia, un parlamento balcanizado no augura calidad sino tensiones, el alto número de partidos puede, no necesariamente, incidir en la dimensión de *inputs* a introducir en la agenda, pero ello no conlleva calidad y más aún, la regla no escrita de que a mayor número de partidos políticos se da una menor gobernabilidad sesga las capacidades para la elaboración de políticas a medio y largo plazo.

La calidad en la democracia no nacerá de la mera inserción de cuerpos políticos en el parlamento, sino de la transformación de los propios partidos y del propio sistema de partidos. De la cooptación de sus líderes a la elección real, de las fórmulas oscuras de proceder interno a la democratización de los mismos. La calidad se adquiere con la educación de las bases y militantes en cultura política y en definitiva de hacer del sistema de partidos un sistema político en lugar de un *cursus honorum* de fundamentación económico-cratológica.

Ante todo esto, hemos de señalar que la afición ciudadana crecería ante un mayor número de partidos que aglutinase opciones de voto ensartadas por el sistema electoral, lo que sí podría afectar a la mejora de la calidad democrática por una consecuencia sociológica de segundo nivel: la atracción hacia la política de los electores mediante la inserción parlamentaria de partidos minoritarios. Esta última idea se potenciará con el siguiente apartado dedicado a los Gabinetes.

3. Gabinetes

En España la acepción Gabinete no suele emplearse y la gran masa de público desconoce su significado siendo este ni más ni menos, que el poder ejecutivo, esto es, el Gobierno.

De igual modo, en España tenemos la tendencia a pensar que lo lógico, normal y deseable es que un solo partido domine el gabinete, o dicho de otro modo, que el Gobierno esté formado por miembros de un único partido. Lo usual en cambio es lo contrario, a efectos puramente expositivos utilizaremos las treinta y seis democracias analizadas por Lijphart en su obra ya citada para analizar la normalidad de esa composición unipartidista o multipartidista.



Es habitual que las democracias que utilizan sistemas electivos fundamentados en mayorías relativas o absolutas, posean gabinetes unipartidistas por su lógica presidencialista y electoral, pero en el caso de los países con formulaciones electorales insertas en sistemas representativos, únicamente Malta, Costa Rica y España tienen una tradición del 100% de gabinetes de partido único lo que convierte a nuestro sistema de gabinete español en una rareza.

La formación de gabinetes mixtos no solo aumenta la transparencia en la toma de decisiones, en las conversaciones de los Consejos de Ministros o en el análisis cualitativo de las situaciones políticas. La formación de gabinetes mixtos tiene la posibilidad de aumentar la calidad de la democracia del sistema político precisamente por la eliminación del dogma del partido único, por el aumento de axiomas teóricos en los planteamientos ético-morales de las decisiones de Gobierno, de tal modo que decisiones sobre el aborto, la eutanasia, la investigación con células madre, matrimonio y adopción homosexuales, políticas educativas o bélicas, aumenta enteros en su calidad desde el momento en el que rige el elemento deliberativo y no el meramente agregativo, es decir, es cualitativamente más rico debatir consensuadamente desde posiciones enconadas y encontradas que el plácido voto de una mayoría desde el mismo prisma ideológico.

Así, países como Alemania, que cuenta con una considerable cultura política, únicamente ha contado con un 1,7% de gabinetes de un sólo partido, o Suiza, en similares términos culturales, jamás ha tenido gobiernos monocromáticos, y en parecidos o idénticos porcentajes hallamos a Luxemburgo, Países Bajos, Israel o Finlandia. Países con una calidad democrática más saludable que la española.

De modo que parece haber una relación causal directa entre el número de partidos con representación y el número de gabinetes de partido único, por lo que podemos colegir que a mayor número de partidos, menor número de gabinetes mínimos, de lo que se derivará que un número de partidos más elevado generaría gabinetes mixtos en España, mejorando la calidad democrática.

4. Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo

En España las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo han sido tradicionalmente pacíficas, muestra de ello es que tanto la moción de censura como la cuestión de confianza sean mecanismos casi testimoniales y simbólicos en la realidad política española, más si cabe en el caso de la Iniciativa Legislativa Popular (Marco, 2009) este extremo se debe a que no hay capacidad de combate entre ambos poderes puesto que el Ejecutivo español tiene una situación preponderante sobre el Legislativo en tanto que el Legislativo selecciona al Ejecutivo de entre sus filas, así, el sistema de listas cerradas y bloqueadas, se encarga de coartar las ínfulas personalistas de diputados y diputadas no permitiendo una acción real del Legislativo frente al Ejecutivo.

Las relaciones eminentemente políticas entre el Ejecutivo y el Legislativo tienen su clave en si el Gabinete es policromo o monocromo, así, mientras mayor número de gabinetes mínimos se den, mayor control poseerá el Ejecutivo en el sistema político concreto. La explicación es clara pues un Gabinete que no haya necesitado de apoyos parlamentarios para formar gobierno, estará compuesto por un único partido y lógicamente al tener una posición de dominio en la cámara electiva y electora no sufrirá los envites políticos de esta última.



La calidad democrática se ve resentida ante estos supuestos de dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo en tanto que la triada de poderes se ve reducida en el mejor de los casos a un binomio entre poder político y poder judicial, ya que el poder ejecutivo coloniza totalmente al legislativo dejando en la náusea su capacidad de control frente al Gobierno.

¿Qué calidad democrática puede haber en un estado en el que se da una *omertà* entre los poderes ejecutivo y legislativo? ¿Qué calidad puede darse cuando mediante legislaciones se anula la independencia del poder judicial al elegir el propio cuerpo político a los rectores judiciales? ¿Qué calidad democrática puede tener un país en el que se ha reducido la división de poderes a una liviana y no vinculante teoría monstesquieuana? Este punto lo trataremos más ampliamente en el capítulo dedicado a la distribución del poder pero ya apuntamos que España, ha labrado voluntariamente una merma en la calidad democrática al eliminar garantías judiciales y por ende, libertades tanto individuales como colectivas.

Una mejora de la calidad democrática pasa necesariamente por el aumento de los partidos políticos insertos en el Gobierno, lo que conlleva una cámara más plural, que a su vez resulta en una cámara legislativa más poderosa, con mayor nivel de control sobre el Ejecutivo y con una calidad más elevada, tanto en el Ejecutivo, como en el Legislativo, convirtiéndose éste, en un contrapoder real al Gobierno.

5. Sistema electoral

El sistema electoral se configura como uno de los elementos nucleares dentro del análisis político y cobra especial relevancia en el que estamos llevando a cabo, dado que explica muchas de las carencias del sistema político español, de su falta de calidad democrática y de la pérdida de afección hacia el sistema que padecen los ciudadanos, que en muchas ocasiones, se convierten en meros sujetos pacientes del sistema política y electoral español.

Uno de los grandes culpables del palpable desánimo del electorado en la participación política, es la desalentadora desproporcionalidad electoral que padece el sistema electoral español, utilizando el índice de Gallagher² (1991: 33-51) para la estimación de desproporcionalidades electorales, nos encontramos con que España es el país democrático del mundo con mayor desproporcionalidad de todos con los que comparte sistema electoral³.

Este hecho, nacido de las composiciones electorales y legales realizadas en la frágil transición española tras la dictadura de Francisco Franco, genera un descontento en el electorado y un efecto perverso en cuanto cercena el número efectivo de partidos políticos con representación parlamentaria, reduciendo la calidad del sistema español, siendo las circunscripciones electorales españolas, las provincias, un ejemplo de *gerrymandering* (Del Águila, 371-375) diseñado para que las fuerzas políticas de corte centrífugo obtuviesen un peso sobredimensionado en el parlamento nacional y apoyasen en el momento constituyente, las evoluciones democráticas del proceso.

² $(\frac{1}{2}\sum(v_i-s_i)^2)^{\frac{1}{2}}$ donde v_i es el porcentaje total de votos obtenidos por cada partido y s_i es el porcentaje de escaños asignados al partido respectivo.

³ Sistemas basados en modelos de representación proporcional no presidencial (excepto Colombia y Costa Rica que son los únicos Estados en este grupo de sistemas representativos con sistemas presidenciales), obviamente, los sistemas de mayoría relativa son más desproporcionales, hecho éste consustancial a dicho sistema.



Hoy día, un aumento de la calidad democrática, pasa necesariamente, como hemos visto, por al aumento de temas en la política nacional, el aumento de deliberación sobre los mismos, el aumento de consensos deliberativos sobre éstos y el número de partidos que consensúen y agrupen voliciones ideológicas del electorado.

Fruto de las elecciones al Congreso de los Diputados del Reino de España del año 2011, el parlamento español cuenta con una representación de 13 partidos políticos, acaparando las dos principales formaciones casi 9 de cada 10 escaños y más aún, teniendo el partido principal mayoría absoluta, lo que genera un índice de calidad francamente mejorable.

Se hace necesaria por lo tanto, una reforma electoral que corrija los efectos perversos de las formulaciones electorales. Bajo este escenario político, el Legislativo debe asumir la reforma de la ley electoral española⁴, previa reforma constitucional⁵, que posibilitaría nuevos sistemas de voto con el fin siempre de la consecución de un sistema democrático cualitativamente óptimo. Debemos contemplar los siguientes indicadores de reforma en la legislación española, a saber:

- El número de Diputados.
- La magnitud de los distritos.
- El número de distritos electorales.
- La barrera electoral.

La reforma del número de Diputados posibilitaría que más grupos parlamentarios pudiesen tener acceso a la cámara puesto que, al distribuir los escaños en el distrito, habría más escaños a repartir. El sistema de la Ley D'Hont es un sistema de “restos mayores”, esto es, se van seleccionando los restos matemáticos resultantes de la división del número de votos validos emitidos de cada partido por el número de escaños, de tal modo, un partido que se quede a las puertas de conseguir un escaño en un distrito, podría conseguirlo al aumentar éstos.

En la práctica operaría del siguiente modo:

Tabla 4

PARTIDO	VOTOS	ESCAÑOS				TOTAL
		1	2	3	4	
A	650.000	650.000	325.000	216.667	162.500	3
B	400.000	400.000	200.000	133.333	100.000	2
C	300.000	300.000	150.000	100.000	75.000	1
D	295.000	295.000	147.500	98.333	73.750	1
E	20.000	20.000	10.000	6.667	5.000	0
						7

Elaboración propia

⁴ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

⁵ Véase el artículo 68.2 de la Constitución española de 1978 “La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población”



Podemos observar como en el caso del reparto de siete escaños pueden conseguir representación parlamentaria los miembros del partido “D”, es decir, el “resto mayor” del partido “D” consigue superar la barrera efectiva que se sitúa en 295.000 votos.

Tabla 5

PARTIDO	VOTOS	ESCAÑOS				TOTAL
		1	2	3	4	
A	650.000	650.000	325.000	216.667	162.500	2
B	400.000	400.000	200.000	133.333	100.000	1
C	300.000	300.000	150.000	100.000	75.000	1
D	295.000	295.000	147.500	98.333	73.750	0
E	20.000	20.000	10.000	6.667	5.000	0
						4

Elaboración propia

En el caso de que únicamente haya cuatro escaños a repartir, el partido “D” no consigue ninguna representación parlamentaria pues la barrera efectiva se sitúa en los 300.000 votos. Es decir, no solamente conseguimos aumentar la pluralidad del sistema político sino que además reducimos drásticamente el número de votos que quedan sin representación parlamentaria, agregando apoyos sociales al sistema al ver su participación recompensada en forma de escaño.

Siguiendo estos ejemplos, podemos ver como el aumento del número de diputados puede afectar al número efectivo de partidos políticos parlamentarios, lo que nos lleva directamente a la magnitud del distrito, es decir, a la cantidad de parlamentarios que se disputan en cada circunscripción, si bien, hemos tratado anteriormente este punto por lo que podemos avanzar hasta la principal de las reformas necesarias en España: el distrito electoral, con el que entroncaremos nuevamente con el tema de la desproporcionalidad.

Habíamos señalado que España tiene un sistema altamente desproporcional, la posibilidad de reforma pasaría por un sistema de asignación directa, es decir, una proporcionalidad cuasiperfecta de 1=1, es decir, el porcentaje de voto válido emitido se transforma en porcentaje de escaños asignados, todo ello en una circunscripción electoral única de nivel nacional⁶. Con esta sistemática, conseguimos también la eliminación del umbral o barrera electoral legal, consiguiendo una barrera efectiva numéricamente coherente, en tanto que las opciones que no arriben a la consecución de un porcentaje de la unidad porcentual, traducible en la unidad de escaño, no podrán acceder al parlamento.

Así pues, la propuesta tendría la siguiente plasmación práctica al aumentar los escaños a distribuir hasta los 400, tal y como permite el artículo 68.1 de la Constitución Española de 1978:

⁶ Esta circunscripción ya se utiliza en el caso de las elecciones a la Unión Europea, cosa que por otro lado, explica el éxito de la formación política PODEMOS en las elecciones europeas de 2014.



Tabla 6

Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior del Gobierno de España.

CANDIDATURAS CON 5.000 O MAS VOTOS EN LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE 2011	VOTOS VALIDOS EMITIDOS	% VVE	DIPUTADOS	DIPUTADOS PROPORCIONALES CON 400 DIPUTADOS
PARTIDO POPULAR	10.866.566	44,63%	186	183
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	7.003.511	28,76%	110	118
IZQUIERDA UNIDA-LOS VERDES: LA IZQUIERDA PLURAL	1.686.040	6,92%	11	28
UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA	1.143.225	4,70%	5	19
CONVERGENCIA I UNIÓ	1.015.691	4,17%	16	17
AMAIUR	334.498	1,37%	7	6
PARTIDO NACIONALISTA VASCO	324.317	1,33%	5	5
ESQUERRA REPUBLICANA	256.985	1,06%	3	4
EQUO	216.748	0,89%	0	4
BLOQUE NACIONALISTA GALEGO	184.037	0,76%	2	3
COALICIÓN CANARIA-NUEVA CANARIAS	143.881	0,59%	2	2
BLOC-INICIATIVA-VERDS-EQUO-COALICIÓN COMPROMÍS	125.306	0,51%	1	2
PARTIDO ANIMALISTA CONTRA EL MALTRATO ANIMAL	102.144	0,42%	0	2
FORO DE CIUDADANOS	99.473	0,41%	1	2
ESCAÑOS EN BLANCO	97.673	0,40%	0	2
PARTIDO ANDALUCISTA	76.999	0,32%	0	1
PLATAFORMA PER CATALUNYA	59.949	0,25%	0	1
PARTIDO REGIONALISTA DE CANTABRIA	44.010	0,18%	0	1
GEROA BAI	42.415	0,17%	1	1
POR UN MUNDO MÁS JUSTO	27.210	0,11%	0	0
PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA	26.254	0,11%	0	0
ANTICAPITALISTAS	22.289	0,09%	0	0
PIRATES DE CATALUNYA	21.876	0,09%	0	0
UNIFICACIÓN COMUNISTA DE ESPAÑA	15.869	0,07%	0	0
PARTIDO HUMANISTA	10.132	0,04%	0	0
ESPAÑA 2000	9.266	0,04%	0	0
SOLIDARIDAD Y AUTOGESTION INTERNACIONALISTA	6.863	0,03%	0	0
REPUBLICANOS	5.430	0,02%	0	0

<http://www.infoelectoral.mir.es>

Con esta formulación electoral, tendrían cabida en el parlamento hasta seis fuerzas políticas más de las que ahora mismo disfrutan de representación parlamentaria y además, el partido más votado no tendría mayoría absoluta cambiando totalmente el equilibrio de fuerzas y posibilitando la existencia de gabinetes mixtos. Un gabinete mixto del Partido Popular y de Unión, Progreso y Democracia sería posible con estas modificaciones electorales. Más aún, el equilibrio del número de votos necesario para obtener representación mejoraría sustancialmente tal y como puede observarse en la tabla que a continuación presentamos, generando una proporcionalidad casi perfecta.



Tabla 7

CANDIDATURAS CON REPRESENTACION	RATIO VOTOS/DIPUTADO ACTUALMENTE	RATIO VOTOS/DIPUTADO PROPUESTA
PARTIDO POPULAR	58.422	59.531
PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL	63.668	59.539
IZQUIERDA UNIDA-LOS VERDES: LA IZQUIERDA PLURAL	153.276	59.571
UNIÓN PROGRESO Y DEMOCRACIA	228.645	59.472
CONVERGÈNCIA I UNIÓ	63.481	59.553
AMAIUR	47.785	59.697
PARTIDO NACIONALISTA VASCO	64.863	59.620
ESQUERRA REPUBLICANA	85.662	59.276
EQUO	SIN REPRESENTACIÓN	59.545
BLOQUE NACIONALISTA GALEGO	92.019	59.206
COALICIÓN CANARIA-NUOVA CANARIAS	71.941	59.625
BLOC-INICIATIVA-VERDS-EQUO-COALICIÓ COMPROMÍS	125.306	60.073
PARTIDO ANIMALISTA CONTRA EL MALTRATO ANIMAL	SIN REPRESENTACIÓN	59.462
FORO DE CIUDADANOS	99.473	59.320
ESCAÑOS EN BLANCO	SIN REPRESENTACIÓN	59.702
PARTIDO ANDALUCISTA	SIN REPRESENTACIÓN	58.832
PLATAFORMA PER CATALUNYA	SIN REPRESENTACIÓN	58.630
PARTIDO REGIONALISTA DE CANTABRIA	SIN REPRESENTACIÓN	59.780
GEROA BAI	42.415	61.002
MAXIMO NUMERO DE VOTOS NECESARIOS	228.645	61.002
MINIMO NUMERO DE VOTOS NECESARIOS	42.415	58.630
DIFERENCIA	186.230	2.373
MEDIA DE NUMERO DE VOTOS NECESARIOS	92.074	59.549

Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior del Gobierno de España.

<http://www.infoelectoral.mir.es>

De este modo, y dentro de los límites numéricos que fijaron los constituyentes, bajo reforma constitucional y de la ley electoral, podemos aumentar considerablemente la calidad democrática consiguiendo:

- a) Un mayor número de partidos políticos con representación parlamentaria.
- b) Un mayor número de partidos políticos efectivos.
- c) Una mayor posibilidad de generación de gabinetes mixtos.
- d) Un mejor equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- e) Una mayor representatividad del voto ciudadano y
- f) Una mejora de la afección de los ciudadanos hacia el sistema político.

Una de las fundamentaciones del sistema democrático es la salvaguarda de las libertades públicas y privadas así como la separación de poderes, desde nuestro punto de vista, estos puntos de mejora que hemos enumerado, dotan al sistema político español de mejores y más eficaces instrumentos encaminados al fortalecimiento de la separación de poderes, la transparencia del sector público y la consecución de una democracia de corte deliberativo en detrimento de la actual aritmética agregativa.



6. Grupos de interés

Los grupos de interés o presión tienen formas muy diferentes ya desde antiguo, así, encontramos desde el “corporativismo social o liberal, históricamente delineado en los análisis teóricos sobre el funcionalismo positivista, el solidarismo social durkheimniano, el sindicalismo revolucionario o reformista o sobre el reformismo jurídico de Duguit y M. Hauriou, además de una ambigua zona de sombra de corporativismo católico” (Villacorta: 211). Las agrupaciones con capacidad de afectar al poder poseen una amplísima forma de presentarse en la realidad de los sistemas políticos. Ya Duverger (1981) advertía de la multiplicidad formológica que tienen los grupos de presión, a saber: grupos privados (organizaciones políticas especializadas, “las sociedades de pensamiento” –si bien hoy día en España carecerían de la vitalidad necesaria–, asociaciones de víctimas de actos terroristas, movimientos de juventud o movimientos femeninos y familiares) y grupos públicos (administraciones públicas y cuerpos de funcionarios, ejército y Fuerzas de Seguridad del Estado).

Los grupos de presión pueden actuar de dos modos determinados que suelen ser coincidentes con la capacidad del sistema político para entablar estrategias de corte deliberativo, así pues, un sistema rico en capacidad deliberativa, tendrá una relación concertista, siguiendo la terminología de Schmitter, en cuanto que se llegará a pactos en el binomio política-grupos de interés. Un sistema pobre en capacidad deliberativa como sería el caso de España, carecería de las virtudes para llegar a consensos con estos grupos postgremiales.

El sistema español llegará a acuerdos puntuales en varios casos, uno de ellos, cuando ceda a chantajes concretos de estos grupos al poder dañarle políticamente y otro cuando el pacto con el grupo de interés posea un trasfondo de corrupción. El sistema político español no podrá realizar estrategias constructivas con esos grupos mermando gravemente la calidad democrática española.

Las posibilidades de mejora de calidad democrática del sistema español pasa por, siguiendo el tono general del artículo, el aumento de las sensibilidades políticas con representación parlamentaria.

La lógica del movimiento social que muchas veces es coincidente con la del grupo de presión es que un movimiento social, o nuevo grupo de presión, si no se convierte en parte del sistema político se ve abocado a la extinción por lo que la perpetuación del sistema es a su vez la regeneración de sí mismo, y genera una regla que se cumple en nuestro entorno democrático: a mayor número de partidos políticos menor es el número de grupos de interés, como se da en el caso de los sistemas continentales de democracia representativa proporcional.

Encontramos de nuevo, la imbricación que se da entre el sistema electoral y las fórmulas electorales que utiliza, con los partidos existentes en el arco parlamentario y las consecuencias de los pactos de gabinete. La generación de las condiciones propicias para el deliberativismo pasa por los ejes que generan dependencia política frente al Legislativo y los cuerpos sociales.

7. División del poder

El estudio de la división del poder político en el Estado suele centrarse en la dimensión referida a centralización del poder-descentralización del poder, este análisis no nos aportará excesiva información en relación con la calidad democrática española. El



modelo autonómico español responde a unas necesidades muy concretas y particularizadas dentro de la historia española, concebida con unos procesos especializados y espaciales *ad hoc* para casi cada territorio (Aja, 1999).

La eliminación del modelo autonómico parece un debate imposible de abarcar pues en el ideario colectivo español ya es consustancial a la propia idea de nación española. Partiendo de este axioma, podemos entender que la reforma del modelo autonómico debe centrarse en dos ejes:

- a) El mantenimiento de la capacidad del poder ejecutivo y legislativo autonómicos para la gestión en sus territorios de las competencias cuyo ejercicio se ha transferido desde el ente central.
- b) La transformación del poder político que los partidos de ámbito autonómico, nacionalistas en España en la praxis, ejercen sobre el parlamento nacional, esto es, alentar que el Legislativo nacional se nutra principalmente de formaciones de corte nacional.

Para conseguir estos extremos es necesaria la cosmética política, ya que la federalización del Estado no responde a cambios sustanciales del modelo autonómico puesto que se antoja imposible imaginar un mayor grado de autonomía de las Comunidades Autónomas españolas respecto del Estado central.

La liberación de partidos efectivos, con capacidad de chantaje, de corte autonómico tal y como vimos en apartados anteriores, pasa variar el modelo electoral virando hacia el distrito único y alimentando el número de *inputs* políticos, de sensibilidades respecto de diferentes temas, y aminorar la presión política respecto el *input* actual del modelo de estado.

Tönnies, en su ya clásico “Principios de Sociología”, sostenía que “la vida psíquica de un grupo, en tanto que la de un individuo condiciona la vida pura y simplemente, puede ser considerada como vida psíquica común; primero, en cuanto que muchos individuos sienten, experimentan, imaginan y piensan de un modo homogéneo y coetáneo, luego, en cuanto que piensan, sienten, etc., en relación de reciprocidad, en un estar referidos unos a otros, en acción recíproca que propulsa la vida de cada uno. [...] La llamada vida social en su estricto sentido sólo puede derivarse de un querer común, de una afirmación positiva y recíproca de la existencia de todos” (Tönnies: 10). La vida social española en cuanto política, reside en una permanente negación de la existencia de unos y otros, en una reciprocidad negativa, en una negación artificialmente creada por intereses político-partidistas.

La eliminación de esos intereses es necesaria para generar una vida social que retroalimente una situación profilogénica de calidad en la democracia del sistema español. Sistema que ha anulado la división de poderes clásica de Montesquieu. El electorado selecciona dentro de las opciones políticas que se le ofrecen con listas cerradas y bloqueadas al Legislativo, el Legislativo coopta de entre sus filas, al ejecutivo, y en una demagogia democrática absoluta, selecciona al Consejo General del Poder Judicial, esto es, al poder judicial. Desde la teoría democrática, el pueblo soberano selecciona a los tres poderes puesto que con su voto elige al Parlamento, al Gobierno y a los rectores judiciales, si bien este sistema no es sino el secuestro de la división de poderes pues se votan unas opciones políticas que se ciñen a unas siglas políticas, llegando éstas, a opacos pactos, convenios y mercadeos, dando fruto a un Ejecutivo falaz y reeditando la política del zoco para el ascenso de juristas y



magistrados a los sillones mullidos pero férreos de la Justicia, más maleable, culposa y servil de lo que se pueda desear en cualquier sistema. La dimensión teórica de la división de poder española es mejorable, la dimensión práctica de dicha división es clientelar y corruptible.

El aumento de la calidad democrática del sistema político español debe pasar por el replanteo del sistema de elección de los poderes legislativo y ejecutivo y la liberación del poder judicial, dejando éste, de un modo real, imparcial y efectivo, en manos de jueces y magistrados.

8. Parlamentos

El sistema parlamentario español, conformado por dos cámaras, el Congreso de los Diputados y el Senado, no dista en su composición formal del resto de sistemas democráticos bicamerales, no poseemos diferencias sustanciales con Bélgica, Canadá, Francia o Italia, pero en lo nominal no suele encontrarse la realidad política.

En España preguntarse para qué sirve el Senado suele convertirse en motivo de chiste, la Constitución española de 1978 asigna al Senado la función de ser la cámara de representación territorial⁷, función ésta que no arriba a ser percibida por la masa de ciudadanos, estimándose por éstos que únicamente opera como un instrumento más para la perpetuación de cargos políticos, como financiación de los mismos y como posibilitador de aventuras paralegales propias de lo más torticero de la política. En definitiva, para los cuerpos sociales el Senado es un ente oscuro a extinguir.

La realidad política por lo tanto es desalentadora en relación al panorama parlamentario. Dotar al Senado de la importancia que debería tener y que encauce con vigor el papel que la Constitución le tiene reservado, es fundamental para un aumento real de la calidad democrática española.

Siguiendo los planteamientos reformistas que hemos expuesto, al derivar el Congreso de los Diputados en una cámara con un número de partidos políticos mayor, en detrimento de opciones políticas geográficamente localizadas y no estatales, el Senado se convierte en el escenario político natural para los partidos de corte nacionalista, regionalista, o de localización geográfica concreta, de tal modo que pueda convertirse en la sede de la representación de los territorios. Con esta posibilidad, encontraríamos una situación política más estable en cuanto a la agenda política nacional, un aumento de los temas cualitativamente hablando y una homeostasis parlamentaria al suponer el Senado un contrapeso más real y adecuado que el actual frente a un Congreso de los Diputados heterogéneo que no adolecería de opciones nacionales no nacionalistas centrífugas.

En relación con los parlamentos autonómicos, únicamente deberíamos extrapolar los análisis anteriores desde el macrosistema español hacia los sistemas autonómicos. La teoría de la sistémica así lo indica pues “aproximadamente las mismas condiciones iniciales producen, en aproximadamente las mismas circunstancias, aproximadamente las mismas consecuencias cuando se trasladan los fenómenos en el espacio y en el tiempo (ley causal); o bien: aproximadamente los mismos fenómenos varían juntos (ley funcional)” (Espinoza: 8).

⁷ Artículo 69.1.



9. Constitución

La Constitución se muestra como una pieza clave de nuestra proposición en tanto que necesita de su reforma para poder mutar el sistema electoral y propiciar así un aumento de la calidad democrática.

Nuestra constitución comparada con nuestro entorno, tiene una rigidez media, insertándose en una categoría de constituciones fácilmente reformables siempre que exista voluntad política para ello, muestra de ello es la reforma constitucional del artículo 135 ocurrida en España en el año 2011, en la que por imperativos tácitos de la Unión Europea se reformó de modo *express* la Carta Magna⁸. Solo en otra ocasión, en 1992, se produjo otra reforma del texto básico. En ambas ocasiones no hubo traumas internos.

La reforma necesaria para el aumento de la calidad democrática, se antoja más compleja en tanto que los poderes fácticos políticos de los grandes partidos, deben no ya acordar la reforma, sino renunciar al poder omnímodo que el actual sistema les concede. La renuncia a ese poder exige un nivel de compromiso con lo público que hoy día es complicado de encontrar en la *res publica*.

Así, la Constitución se muestra como un prerequisite y un medio en el fin de la consecución del aumento de la calidad democrática del sistema político español.

10. Banco Central y Economía

El Banco Central español es el Banco de España, tras la convergencia de España en el sistema de moneda única europea el Banco de España tiene un papel subordinado respecto del Banco Central Europeo y se rige por “la Ley de Autonomía del Banco de España⁹ [que]¹⁰ configura a éste como un ente de la Administración del Estado de naturaleza especial y le asigna las siguientes funciones:

- Poseer y gestionar las reservas de divisas y metales preciosos [...].
- Promover el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero [...].
- Supervisar la solvencia y el cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito, otras entidades y mercados financieros [...].
- Prestar los servicios de Tesorería y agente financiero de la Deuda Pública.
- Asesorar al Gobierno [...].

Además, como miembro del Sistema Europeo de Bancos Centrales, [...]:

- Definir y ejecutar la política monetaria de la zona del euro [...].
- Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos en la zona del euro [...]¹¹

⁸ No puede dejar de llamarnos la atención que la potencia de los sistemas financieros aúne voluntades políticas de forma semejante a lo ocurrido en 2011.

⁹ Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España.

¹⁰ La cursiva es del autor.

¹¹ Extraído de la página web del Banco de España, concretamente de:

http://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/docmedios/Preguntas_frec/El_Banco_de_Espa/Funciones_y_estr/.



En la actual coyuntura económica, parte de la responsabilidad de la carestía existente es responsabilidad del Banco de España. El sistema bancario español que existía en España poseía la particularidad de la existencia de las Cajas de Ahorro, entidades bancarias de especial morfología jurídica que en la práctica se situaban bajo el control del poder político. No queriendo adentrarnos en el terreno de la corrupción política casi generalizada, no entraremos en su mecánica interna, pero podemos concluir que el Banco de España como organismo regulador del sistema bancario falló estrepitosamente en su labor, permitiendo con sus omisiones el empobrecimiento generalizado de la población española y la permeabilidad entre el poder político y el poder financiero.

Weber sostenía que la democracia únicamente podía producirse en las condiciones de la industrialización capitalista (Weber: 346), esta afirmación se obtiene por su objeto de estudio bajo condiciones agrícolas y de economía muy rudimentaria como sería la rusa de principios del siglo XX. Aún así, la afirmación tiene validez en cuanto a su núcleo esencial. Se da una imbricación plena entre la existencia de la democracia como fórmula política y entre el capitalismo como sistema, de hecho, se ve como un prerrequisito para la existencia de la democracia, no encontramos sistemas políticos democráticos que no tengan una formulación capitalista. Existe pues, un binomio democracia-capitalismo.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se da una evidente relación entre la calidad del sistema democrático y la afección que los ciudadanos sienten hacia el sistema, afección que nacerá en parte de la retroalimentación que el sistema les ofrezca, esto es, el sistema político-económico debe ofrecer una serie de *outputs* positivos a los ciudadanos que realimenten afección al sistema. Entender al sistema político democrático como un hecho aislado del principio del *quid pro quo* es un error, y de ese error se derivarán las mermas en la calidad de la democracia.

No queremos caer en un determinismo absoluto propio del marxismo, por el cual la economía vaya a generar productos políticos directamente derivados de ésta, pero no podemos negar como aseveraba Tönnies (221), que la “vida económica influye en primer lugar y más fácilmente en la política, es decir, en el derecho público”¹², de modo que los periodos de crecimiento económico y de no carestía, generan obviamente una afección mayor al sistema, lo que a su vez realimentará una mayor participación, o cuando menos, un mayor interés por el hecho político¹³.

La psicología básica humana, sirva como ejemplo la pirámide maslowiana (Maslow, 1954), señalará que el hombre como animal social, necesitará cubrir en primer lugar las necesidades somáticas antes que las de carácter postmaterial, como sería la participación política. Si bien, la relación entre participación política y bienestar es compleja¹⁴, podemos elevar a regla el hecho de que a mayor nivel de seguridad jurídico-económica se dará un mayor nivel de compromiso político. Una muestra muy pretérita de ello, salvando las distancias y con un ánimo únicamente paideútico, se dará en el caso del origen de la democracia ateniense fundamentada en la esclavitud (Anderson, 1995), esto

¹² Por contraposición con la cosmovisión del derecho privado

¹³ De igual modo, el contrario, es decir, la carestía máxima generará una desafección importante que también actuará como facilitador del interés político por parte de la masa social.

¹⁴ Como señalase Inglehart no hay una relación directa entre el nivel económico y la prevalencia de valores postmateriales sino en la sensación subjetiva de seguridad, de tal modo, los jóvenes actuales, que poseen un nivel económico que no difiere en demasía del de los jóvenes de hace diez años, tendrán una serie de valores más materiales en la actualidad y en el futuro, fruto de la sensación de inseguridad que se ha vivido en su primera y segunda socialización. Para un análisis más profundo de la dimensión materialista-postmaterialista véase Inglehart, R. “El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1991.



es, únicamente el que poseía capacidad económica suficiente para poder dedicarse a lo público, era el que realizaba esa función (Held, 2007).

Aumentar la calidad democrática debe pasar necesariamente por aumentar la participación en el hecho público, en el hecho político, en el hecho en definitiva social, y así, el aumento de las redes asociativas y la generación del capital social tiene que tener un pilar de basamento de corte económico. El asesinato del protector estado europeo del bienestar solo puede conllevar, la eliminación progresiva de la democracia y de su calidad.

11. Conclusión

En el léxico político hay palabras que puede usarse y otras que no. Hay palabras que inciden en unos valores concretos y que algunos partidos utilizan con fruición mientras que otros se alejan de ellas. No obstante, el término democracia es uno de términos que se consideran como bellos para todos dándose una pugna por apropiarse de él. Suele emplearse el término “más democrático” pero jamás se escucha “mejor democracia”. La trivialización que se hace del término democracia es innegable en la realidad política española mientras se socava la misma una y otra vez.

Desde aquí, hemos pretendido reformular el sistema político español desde su realidad fáctica social y jurídica con el objetivo de conseguir una propuesta constructiva que mejore la calidad del sistema democrático español.

Podemos colegir tras el análisis, que el sistema democrático español debe aumentar el número de partidos políticos con representación parlamentaria para lo cual será necesaria una reforma de la Constitución española de 1978 y de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, asimismo hay que replantearse el sistema y funcionamiento del bicameralismo español, dotando al Senado español del auténtico papel que los constituyentes reservaron para la cámara alta nacional.

Replanteado el sistema bicameral español nos encontraríamos con que la acumulación de poder parlamentario de los grandes grupos políticos, así como de los cuerpos nacionalistas o regionalistas desciende, capacitando al poder legislativo de una mayor capacidad de control sobre el poder ejecutivo.

La minoración del poder que detenta el Ejecutivo le hará necesitar de apoyos políticos continuos, lo que favorecería la generación de gabinetes mixtos, en lo formal y en lo informal, provocando un aumento de la política deliberativa, una mayor riqueza de *inputs* ciudadanos arribando al poder político y unas decisiones y políticas públicas más ajustadas a las voliciones ciudadanas y más consensuadas, en definitiva, menos dogmáticas dentro de la programática ideológica del partido gobernante.

De igual modo, los parlamentos, esto es, el poder legislativo, tendría una mayor capacidad de control sobre el poder ejecutivo, capacidad de control que se vería acrecentada por el aumento de la independencia del poder judicial mediante el arbitrio de una nueva legislación para las selecciones de los rectores de dicho poder.

Pero todo ello, son mecanismos de corte legislativo, la intrahistoria de la psicología social que debe hacer que aumente la afección pasa por la economía. Quedarse únicamente con unas soluciones como las expuestas anteriormente sería caer en dogmas legicentristas. La mutación hacia la calidad de la democracia debe pasar por la economía como base de los comportamientos políticos grupales. Las reformas



electorales y jurídico-políticas son el instrumento que la modificación social debe emplear para conseguir un sistema democrático de óptima calidad.

La economía y la recuperación del estado del bienestar son el primer estadio de la recuperación de la democracia real. Se hace necesaria la generación de unos sistemas económicos que potencien la independencia respecto de los poderes políticos creando así reguladores objetivos que actúen como cortapisas de posibles abusos políticos. Es igualmente imprescindible la potenciación de la economía industrial frente a las grandes fluctuaciones irreales y virtuales del capital financiero. En definitiva, una vuelta a la economía real de producción, compraventa de bienes y servicios tangibles y de desacumulación de capital mediante su redistribución a través de la generación de empleo recuperando los flujos circulares clásicos de la renta.

En caso de no modificar los sistemas económicos, la política evolucionará hacia una dicotomía social de corte timocrático, en la que únicamente los más formados y situados tengan interés y voluntad, capacidad y posibilidad, de influir y participar en el hecho político.

La mejora de la calidad democrática en occidente, y más aún en el arco mediterráneo, pasa, en primer lugar, por recuperar la democracia a través de los mecanismos económicos descritos, para en un segundo momento, aplicar las formulaciones jurídico-políticas y de técnica electoral que hemos expuesto anteriormente. De hecho, podemos contemplar como las democracias que entendemos como más ejemplares situadas en los países escandinavos, fundamentan sus modelos de crecimiento de la calidad democrática en la estabilidad económica, en la idea que se difunde a sus electorados de seguridad y tranquilidad, que permite que fluya, afiance y acreciente el capital social, mientras que otros sistemas democráticos de características contrarias, esto es, de economías con gran inseguridad para los ciudadanos, léase el Mediterráneo o Latinoamérica, van perdiendo progresivamente afección por sus sistemas y aminoran las redes de capital social.

La búsqueda de la mejora de la calidad en la democracia es un bien en sí mismo puesto que permite la pervivencia de la democracia como sistema político. Desde una visión sistémica, el sistema democrático habría perdido su equilibrio como sistema abierto, debemos pues, es nuestra misión como cuerpo ciudadano, dotar al sistema democrático de los mecanismos que permitan que recupere su equilibrio para evitar su colapso.

12. Bibliografía

- Aja, E. "El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales", Alianza Editorial, Madrid, 1999.
- Anderson, P. "Transiciones de la antigüedad al feudalismo", Siglo XXI, Madrid, 1995.
- Del Águila, R. "Manual de Ciencia Política", Trotta, Madrid, 1997.
- Duverger, M. "Sociología política", Ariel, Barcelona, 1981.
- Espinoza Verdejo, M. "Dos contribuciones sobre la estabilidad y el determinismo de los sistemas", Revista límite, nº 10, 2003.
- Gallagher, M. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", Electoral Studies, Nº 10, 1991.
- Gallagher, M. y Mitchell, P. (eds.). "The Politics of Electoral Systems", Oxford University Press, New York, 2009.



- Held, D. “Modelos de democracia”, Alianza, Madrid, 2007.
- Inglehart, R. “El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas”, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1991.
- Lijphart, A. “Patterns of Democracy”, Yale University Press, New Haven, 1999.
- Maslow, A. K. “Motivation and Personality”, Harper and Row, New York, 1954.
- Marco Marco, J. J. “La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)”, Revista general de derecho constitucional, ISSN 1886-6212, N.º. 8, 2009.
- Menéndez Alzamora, M. (Ed.) “Sobre el poder”, Tecnos, Madrid, 1997.
- Sartori, G. “Partidos y sistemas de partidos”, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- Tönnies, F. “Principios de Sociología”, Editorial Comares, Granada, 1999.
- Villacorta Baños, F. “El poder corporativo” en Menéndez Alzamora, M. (Ed.) “Sobre el poder”, Tecnos, Madrid, 1997.
- VV.AA. “Diez textos básicos de ciencia política”, Ariel, Barcelona, 2001.
- Weber, M. “Zur Lage der burgerlichen Demokratie in Russland”, Archiv für Socialwissenschaft und Sozialpolitik, vol. 22, 1906.



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL MODELO DE GOBERNANZA COMO 'PRAXIS' DE ACCIÓN DE GOBIERNO PARA LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y REFORZAMIENTO DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Alberto Cárdbaba Pérez
Abogado y Politólogo

1. La participación ciudadana como principio ético de regeneración democrática

En pleno siglo XXI seguimos aplicando técnicas de práctica política basadas en la *autarquía* de gobierno; es decir, los métodos y procedimientos de toma de acuerdos se siguen rigiendo por el sistema secular de autoridad monolítica, exclusividad sempiterna de los partidos políticos. Si hacemos lectura de la historia de la democracia contemporánea, o democracia demo-liberal, allá por el siglo XIX, nos encontramos que hoy en día, prácticamente se repiten los mismos patrones en la estructura y funcionamiento de las organizaciones políticas, con ligeros cambios en cuanto a posicionamiento social y expansión mediática. Los partidos ya no obedecen a ideologías de clase o representan segmentos sociales o ciertos intereses sectoriales como podía ser antaño, sino que se configuran como modelos organizacionales de captación generalizada de votantes para alcanzar el poder.

Esta situación, sin apenas variación en 150 años, está provocando la degeneración del sistema de democracia representativa, siendo la consecuencia casos flagrantes de corrupción, abuso de poder, privilegios injustificados que conllevan invariablemente a generar desigualdad, desafección ciudadana, apatía y desencanto por lo público, etc. En la sociedad del conocimiento, en la era digital, habiendo traspasado la etapa post-industrial, los ciudadanos comprometidos reclaman ser escuchados, consultados y sobre todo, participar en los asuntos públicos, al menos en el ámbito de su comunidad política, el municipio.

Cada individuo, como sujeto social único, está dotado de inteligencia y conocimientos, de experiencias y sensibilidad; interioriza percepciones de su entorno y forja sentimientos compartidos. Lo mismo decir del tejido asociativo, que confluye en una dinámica de grupos y entidades cívicas, como fórmula instituida de representación de intereses y necesidades colectivas. Son estos grupos los que en su quehacer vienen a hacer cumplir las aspiraciones, anhelos y perspectivas de sus miembros, para satisfacción de un interés común. Pero su misión también tiene que ver con la acción reivindicativa frente a los poderes públicos, en aras a lograr, por la fuerza de la razón y el discernimiento, un bien colectivo general que excede de la particularidad del grupo en cuestión.

Esta función última de los diferentes cuerpos asociativos que conforman el entramado agrupacional de una determinada comunidad política, viene a identificarse con lo que en la doctrina sociológica moderna recibe el nombre de capital social. Es decir, la capacidad de movilización y agrupacionismo cívico no ya solamente para hacer valer intereses de grupo, sino fundamentalmente para alcanzar las vías legítimas de presión no violenta frente a los gobiernos con el objetivo de hacer que se corrijan políticas injustas o se atiendan ciertas peticiones de acción pública ante el clamor ciudadano.

Y es precisamente, ese capital social, al que considero la mayor riqueza de las naciones modernas, porque es el mecanismo que impulsa el buen gobierno.



No podemos medir la prosperidad o progreso de una nación, su liderazgo o posición en el orden mundial, ni por su tecnología, ni por su PIB, ni por su sector industrial, ni por su balanza de pagos, ni por su poderío militar, entre otros parámetros economicistas, sino por la fuerza de su capital social.

De ese modo, hay que abogar por las *heterarquías*, es decir, el gobierno *horizontal*, el gobierno *relacional o cooperativo*, en donde concurren las voluntades de todos aquellos que configuran y representan una comunidad política, para diseñar y conformar las políticas públicas. Tanto los representantes políticos, la sociedad civil, tercer sector, los sectores socio-económicos y la ciudadanía en general, han de estar legitimados para que, bajo los axiomas de corresponsabilidad, concertación, cooperación convergente y transparencia, materialicen la *virtud cívica*, con la finalidad de alcanzar el ‘buen gobierno’; tal y como históricamente viene a postular la teoría del republicanismo clásico.

El nuevo paradigma de la acción participativa en la gestación de las políticas públicas, supone:

- Los ciudadanos y los colectivos asociativos suministran el capital *cognoscente*: dan cuenta de las prioridades, carencias, desarreglos, o mejoras. Y por otra parte, proporcionan la instrumentación normativa de ese conocimiento objetivo; es decir: propuestas deliberadas, consensuadas y técnicamente factibles como medidas de acción pública para resolver conflictos o solucionar problemas comunitarios.
- Los ciudadanos y las formaciones profesionales, empresariales o de actividad económica en general proveen de recursos públicos (por medio de impuestos y demás detracciones tributarias). Lo que supone, que deberían ser solo ellos, los únicos legitimados para organizar y distribuir, adjudicar y destinar, esa provisión de recursos públicos.
- Promover propuestas de acción pública, en la que cada proponente ha de hacerse corresponsable de sus decisiones; toda vez que tendrá repercusión social su intervención, con lo que ha de existir suficiente información, para adoptar un criterio consistente y bien fundamentado.

Todo ello, conllevaría plantear propuestas de optimización, rentabilidad y productividad de la acción política; así como iniciativas para reducir gastos y aumentar la eficiencia de las Administraciones públicas.

En definitiva, hay que cambiar la perspectiva tradicional del sujeto político, actualmente en una posición forzosa de agente pasivo (mero votante), -la Ley electoral y la Constitución no permiten más-, en el sentido de provocar su reacción ante la posibilidad cierta de poder participar activamente en los procesos políticos que le son cercanos.

La cultura política española está anquilosada en el pasado, y mantiene la misma estructura de creencias que en la etapa del liberalismo decimonónico; es decir, se sigue considerando que la acción de gobernar reside de manera exclusiva y excluyente en el representante político de turno, a quien se le ha cedido incondicionalmente la potestad soberana para el ejercicio de la función de mando y de dirección política. El autogobierno se ha de enseñar, pero para ello ha de entusiasmar el mensaje, con nuevas ideas y nuevos desafíos. Se han de combatir los prejuicios ideológicos y plantear retos que nos lleven a un estadio superior en la evolución de las organizaciones políticas y en los procedimientos de regulación social.



Para ello, son los propios partidos políticos modernos los que han de acceder a introducir instrumentos de participación de la ciudadanía no ya solamente para dotarse de ese ‘conocimiento objetivo’, es decir, de cómo está la realidad para mejorar las cosas; sino que es preciso, *ceder* parte de esa prerrogativa de la acción de gobierno, por medio de adecuados y regulados procedimientos de participación ciudadana para que el conjunto de la comunidad política, sus representantes sociales, económicos, sectoriales y ciudadanos comprometidos, en consenso adecuen las políticas a las necesidades del interés de todos, y generar bienes colectivos.

2. La participación ciudadana en la política municipal

La Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Modernización de las Corporaciones Locales, que modifica parcialmente la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local, concretamente en los artículos del 69 al 72, hace mención de la obligatoriedad por parte de los Ayuntamientos de establecer el procedimiento y los órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local. Así, el artículo 70 bis, nos dice que los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia municipal. Dichas iniciativas sigue indicando la Ley, vendrán suscritas por un porcentaje de vecinos determinado por el número de habitantes. Transcribimos a continuación el artículo 70 bis de la referida Ley:

“Artículo 70 bis:

1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.

2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal.

(...)

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia (...)”

Por otra parte, el artículo 72 establece que las corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades, y sobre todo, impulsan su participación en la gestión de la Corporación; entendiendo en este caso, que se consideran las asociaciones como entes ciudadanos a los efectos de ejercer el derecho de iniciativa popular del artículo 70 bis.

Estas iniciativas o propuestas, según indica el artículo 69.2, no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley; es decir, que en todo caso, tales propuestas de actuación pública, deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno (artículo 70 bis).



Esta modificación legal, fue introducida por recomendación del Consejo de Europa para dotar de mayor transparencia y democratización la vida pública local, tal y como se introduce en la Exposición de Motivos de la citada Ley.

Pues bien, esas asociaciones, colectivos o grupos representativos de intereses generales o sectoriales a los que se refiere el artículo 72, no son entes abstractos, difusos o desconocidos. Es más, se trata de organizaciones cívicas, que se constituyen de manera 'natural' para defender y difundir intereses de la más diversa índole, y que se constituyen de forma democrática, con sus propios órganos de gobierno, fórmula estatutaria, régimen de toma de acuerdos, funciones y actividades, objetivos y principios, régimen disciplinario, etc.

Su regulación viene establecida en la Ley orgánica 1/2002 de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación de ámbito nacional (española), y en la Ley autonómica 14/2008 de 18 de noviembre de 2008 de la Generalitat, de Asociaciones de la Comunidad Valenciana.

Pero es que además, existe, y la Comunidad Valenciana es pionera en esta cuestión, una Ley de Participación ciudadana; la Ley 11/2008 de 3 de julio de la Generalitat, de Participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, que aun cuando implementa instrumentos de participación ciudadana en el ámbito autonómico, hasta la fecha su incidencia y eficacia, relevancia y operatividad, no ha producido los efectos pretendidos de impulsar una cultura participativa y un activismo asociativo influyente en los procesos de toma de decisiones.

Partiendo de estos contenidos normativos se pretende lograr una ciudadanía activa, responsable y participativa, esto es, una sociedad civil organizada a través de entidades ciudadanas que formule propuestas de acción pública y que colabore en su aplicación y seguimiento con las instituciones políticas de las comunidades autónomas o regiones, pero muy especialmente en el ámbito de los entes locales. La participación ciudadana es uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la democracia avanzada, moderna y plena. Participación ciudadana es, también, sinónimo de diálogo, concertación, respeto y pluralidad; de implicación de la sociedad civil en el quehacer de las instituciones públicas y de cohesión social en la sociedad plural en que vivimos. Responde a una necesidad de relación constante entre la ciudadanía y las instituciones políticas que desarrollan la acción de gobierno. Esa relación e interdependencia hoy se hace imprescindible para desarrollar un buen gobierno, eficaz y transparente, y una buena administración de los asuntos públicos; por cuanto, a través de ella, se establece una vía de comunicación recíproca e interactiva, que permite a la ciudadanía manifestar sus iniciativas y sugerencias hacia los poderes públicos, y a éstos conocer la incidencia de determinadas políticas sobre la calidad de vida de la población.

En definitiva, se trata de una interacción que resulta positiva para la ciudadanía; para que se implique en los asuntos públicos, aportando su criterio y experiencia; que permite a los poderes públicos un acercamiento mayor a los ciudadanos y colectivos, y estos, a su vez, asumen la corresponsabilidad en el ámbito de lo público, lo cual incrementa el sentimiento de pertenencia a la comunidad, y fortalece y enriquece el significado de ciudadanía, garantizando, en cierta medida, una adecuada satisfacción de sus necesidades y expectativas.

En otro orden de cosas, esas entidades ciudadanas, para su validación como agentes que intervienen en los procesos políticos, participando aportando propuestas o iniciativas deben estar inscritas en los Registros oficiales de cada comunidad autónoma y en los municipios que poseen dicho registro (Estatutos, Acuerdo inicial de constitución,



miembros, cargos, órganos de gobierno, toma de acuerdos, objeto y principios rectores, etc); dichas entidades, tanto para el nombramiento de cargos como para la toma de decisiones, han de implementar necesariamente fórmulas de actuación democráticas.

Pero es que además, existe otro Registro en el caso de la Comunidad Valenciana, que se crea precisamente con la Ley 11/2008 de 3 de julio de la Generalitat Valenciana, de Participación Ciudadana, y se impulsa en el Decreto 76/2009 de 5 julio, del Consell por el que se aprueba el reglamento de desarrollo y ejecución de dicha Ley. Este Registro sirve para tener constancia de las entidades ciudadanas y de los ciudadanos y ciudadanas que deseen recibir información sobre materias específicas de la competencia de la Administración autonómica valenciana y tomar parte activa de los instrumentos de participación ciudadana previstos en la Ley de Participación Ciudadana. Los datos inscritos en el Registro son públicos y pueden ser consultados por los interesados previa solicitud. En el caso de las entidades ciudadanas, además de la información exigida por la normativa vigente, la solicitud de inscripción contendrá las siguientes circunstancias: datos identificativos, políticas sectoriales en las que tiene interés en participar, entre otros. Además de aportar copia de los Estatutos y documento público acreditativo de la inscripción en el Registro de Asociaciones.

Como vemos, las entidades ciudadanas (grupos, asociaciones cívicas, colectivos sectoriales, etc), quedan, con la obligatoria inscripción, controladas e identificadas, tanto en cuanto a sus miembros como en cuanto a sus actividades, régimen interno de funcionamiento, etc. Por lo que no son en absoluto, corpúsculos difusos, o de sospechosa constitución y pretensiones. Sino más bien, entidades con su propia organización y actividad, y con miembros activos, muchas veces voluntarios y entusiastas.

3. La ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local. Una oportunidad perdida para el impulso de la participación política vecinal. Algunas consideraciones para reforzar la Participación Ciudadana

Con respecto a la Administración Local, en concreto la referencia a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, es de destacar, que no se introduce ningún precepto para potenciar y fomentar el acercamiento de los poderes públicos a los ciudadanos y colectivos, impulsando la participación efectiva de éstos en los procesos de toma de acuerdos, y la permeabilidad de los partidos políticos a las necesidades y propuestas ciudadanas. Sí existe un precedente en vigor, que es el artículo 70 bis ya reseñado en el apartado anterior.

Dicho artículo, hasta la fecha, pasados diez largos años de su vigencia, no parece que haya sido del agrado de los representantes públicos, por cuanto, se encomienda a la ciudadanía la posibilidad del ejercicio soberano, en los asuntos generales del municipio, del derecho de proposición de acciones públicas, ya sea propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias propias de competencia municipal. Y es por ello, y ante la falta de voluntad política, que su efectividad y resultados no han sido los que cabía esperar.

Hay que decir, que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local, no es sino un intento del gobierno central de ahorrar costes de gestión en el desarrollo de la actividad que le es propia a los entes locales, es decir, la prestación de los servicios básicos o facultativos a los contribuyentes. Impulsando al efecto, entre otras medidas, la función de las



Diputaciones Provinciales para atender los servicios básicos mínimos a los municipios menores de 20.000 habitantes. Incorporando otras medidas para el cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y para lograr la optimización o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales; como entre otras, medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios; establecer un marco competencial adaptado a las capacidades financieras de los municipios y delimitado a sus necesidades, no dando lugar a duplicidades entre administraciones. Como también, la limitación en el número de cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva; la limitación en la contratación de personal eventual. Además de otros instrumentos de fiscalización y control de las cuentas públicas locales.

Es por ello que hablar de participación ciudadana y el modelo de “Gobernanza” como estilo de gobierno paradigmático, que sirve para mejorar las relaciones entre los representantes públicos y la sociedad civil, tercer sector y resto de agentes socioeconómicos, además de significar la implementación de sinergias e interacciones entre el sector privado y el público para que, en base a los axiomas de corresponsabilidad, concertación, cooperación e interdependencia, se alcance el ‘buen gobierno’, pretendiendo lograr con todo ello la eficacia, la eficiencia, la cohesión social y la sostenibilidad económica, es también hablar, y precisamente por eso mismo, de optimización de recursos y contención del gasto. Pero la Ley se olvida de esta cuestión.

En el fondo, existen otros instrumentos para alcanzar el gobierno ‘óptimo’. No siendo precisamente, o al menos no solamente, las políticas de austeridad, las que pueden permitir lograr el equilibrio presupuestario de los entes locales. La ‘Gobernanza’, o gobierno en ‘red’; gobierno *cooperativo*, no adversativo o gobierno de la confrontación o de adversarios, como hasta ahora supone el gobierno tradicional; el llamado gobierno *reticular* que logra la conectividad y la receptividad; el gobierno *participativo*, en donde se hace primar la democracia deliberativa y la discusión pública; es el llamado también, gobierno de la *cogestión institucional*, nadie posee el monopolio o la disponibilidad plena de todos los recursos necesarios para dirigir la acción pública, es preciso la intervención plural y coordinada de todos los agentes representativos de las fuerzas sociales y económicas, así como el liderazgo de los representantes públicos, que se convierten en directores legítimos del proceso de gobernabilidad. El nuevo modelo, además de profundizar en la democracia *conjuntiva* en donde todos participan de las decisiones, es también un acertado mecanismo de moderación en el uso de los bienes públicos.

Es preciso entonces, promover la introducción de Leyes, reglamentos y resto de disposiciones, así como su desarrollo normativo, en el ámbito de las corporaciones locales, para potenciar y profundizar en este nuevo modelo de hacer política, que supone un cambio de paradigma en el seno de la democracia representativa; atribuyendo a la ciudadanía en general y a los colectivos y entidades cívicas en particular, el papel que merecen, como sujetos políticos activos primarios, participando directamente en los asuntos públicos, promoviendo y proponiendo consensuadamente acciones públicas determinadas, haciendo valer el sentido de comunidad y de bien colectivo.

El camino es largo todavía; el citado artículo 70 bis, no está suficientemente desarrollado, y su vigencia y efectiva aplicación apenas tiene repercusión por falta de voluntad política. Es preciso incidir en la participación ciudadana, para reforzar y revitalizar la democracia representativa, es más, para complementarla, a través de adecuados procesos reglados de participación directa de los ciudadanos y colectividades en el diseño y elaboración de las políticas públicas.



En este sentido, sería conveniente atribuir una mayor capacidad de autogobierno a los municipios, dotándoles de competencias propias y de un régimen fiscal que garantice la suficiencia financiera y la autonomía política.

Una de las más aberrantes causas de la crisis política que estamos viviendo, no es sino, que una falta de accesibilidad por parte de la sociedad civil a canales de participación política, en donde, sus propuestas y necesidades sean tenidas en cuenta por los titulares del poder legítimo, y se conviertan finalmente en medidas de acción pública en beneficio de todos. Los gobiernos no pueden intervenir empleando los recursos públicos de forma *autárquica* sino que deben encomendarse a las *heterarquías*, es decir, a procesos de decisión múltiple y *conjuntiva* en la tarea de producir ‘políticas’.

4. Propuesta de desarrollo normativo del artículo 70 bis de la ley 57/2003, de 16 de diciembre, que promueve la participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración de políticas en el ámbito local

Pasamos a exponer una propuesta de desarrollo normativo en relación con el artículo 70 bis de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, antes mencionado, que puede significar a todas luces, un auténtico cambio de paradigma en los actuales procesos de toma de acuerdos. Se trata de promover un sistema de gobernabilidad de los entes locales basado en la concertación y la corresponsabilidad entre todos los partícipes (sociedad civil, Tercer sector, poderes públicos y técnicos), empleando las nuevas tecnologías de la era digital, a través de procedimientos normativizados de participación y elaboración de propuestas, para el diseño conjunto de políticas públicas. Este modelo, además de alcanzar la sostenibilidad económica y financiera, puede evitar situaciones de corrupción política (clientelismo, malversación, tráfico de influencias, financiación ilegal, irregularidades administrativas, etc.), precisamente por la presencia en los procesos de decisión política y de utilización de los recursos públicos, de todos los actores sociales y económicos.

Todavía no existe un partido político de ámbito nacional que sea pionero en fórmulas de Gobierno Abierto, en todo el ámbito de la OCDE, y que incluya en su programa político para los gobiernos locales y como principio inspirador de sus políticas, el modelo de “Gobernanza”, o gobierno *participativo o en red*. La posibilidad de llegar a institucionalizar este modelo, diseñando un Plan Marco de actuación para implementar la Participación ciudadana, como elemento esencial para reforzamiento y complemento de la democracia representativa, permitiendo canales de democracia directa y deliberativa, va a conllevar el establecimiento de parámetros alcanzables de calidad democrática; consiguiendo cotas inimaginables de credibilidad social y reconocimiento público para los impulsores del modelo.

4.1. Análisis sucinto de arreglos institucionales para introducir parámetros óptimos de calidad democrática a través de la participación ciudadana

A continuación paso a exponer una Propuesta de Regulación de la Participación Ciudadana para su implementación en los gobiernos locales:

- Desarrollo en profundidad del artículo 70 bis (añadido por la Ley ordinaria 57/2003, de 16 de diciembre de Modernización de los entes locales, y que se incorpora a la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local), por medio de las disposiciones normativas al uso (Real Decreto



Legislativo u otros reglamentos de desarrollo). Principales cuestiones a introducir:

1.- Actuación estratégica para el empleo de las nuevas tecnologías de la era digital, para transmisión, intercambio, procesamiento y almacenamiento de información; uso de redes, comunicación electrónica y su accesibilidad a todos los sectores sociales.

2.- Implantación del sistema de ‘Gobernanza’ en una primera fase en municipios de hasta 100.000 habitantes (o incluir una horquilla flexible).

3.- Registro municipal informatizado de los colectivos, entidades cívicas, grupos, asociaciones y ciudadanos en particular, que vendrán a identificarse como actores políticos, con dotación de un código y contraseña tanto para el acceso a información institucional como para remitir propuestas, y que por ese motivo, son considerados sujetos de acción política con capacidad proponente.

4.- Establecer las materias de competencia municipal susceptibles de ser objeto de debate público ya sea vía redes digitales o foros presenciales de discusión y análisis, para que tras un proceso deliberativo colectivo consensuar con los representantes públicos las medidas y acciones a adoptar, estableciendo unos criterios básicos de idoneidad y necesidad; priorizando acciones o actuaciones según parámetros preestablecidos: servicios e infraestructuras preferentes, asuntos sociales, atención sanitaria primaria, seguridad ciudadana, promoción económica local, obras civiles de interés general, calidad ambiental, etc., hasta su conversión final en políticas públicas. Se trata además de hacer valer que las políticas de concertación, es decir, aquellas que se debaten y deliberan, entre los principales sectores afectados y sociedad civil en general junto con los poderes públicos, lejos de suponer un coste político (de esfuerzo conjunto, dedicación de tiempo, negociación social, movilización de cargos electos, desgaste personal, querer dar buena imagen, ceder ámbitos de poder, posición paritaria en igualdad de condiciones de los partidos, etc), va a conllevar, contrariamente, mayor reconocimiento y legitimidad política de los gobiernos.

5.- Establecimiento de la metodología para operacionalizar un adecuado sistema de interacción en la producción de políticas públicas; potenciando y desarrollando el intercambio de información entre los sujetos actuantes en los procesos de participación política, e introducir un sistema eficaz de selección de las propuestas ciudadanas y de los resultados de las consultas ciudadanas, atendiendo primordialmente al índice de suscripción popular.

6.- Participación en los Plenos de todos los representantes sectoriales, asociaciones y ciudadanía en general en donde se defiendan o expongan las propuestas o necesidades, y en donde los representantes públicos deban rendir cuentas.

7.- Creación y regulación de Consejos consultivos sectoriales y Territoriales (o de distrito), para hacer llegar a los centros de decisión las demandas y peticiones de la población (estándares de calidad de los servicios públicos, infraestructuras, etc.). Estos Consejos estarán compuestos por representantes de las entidades de interés colectivo y asociaciones de vecinos de las diferentes zonas o distritos (Consejos territoriales); por los sectores o ciudadanos/as expertos o especialistas en ciertas materias o ámbitos (Consejos sectoriales). Incidiendo en que su labor



como órganos de apoyo no ha de centrarse en políticas *paliativas*, o de mera *reposición*, sino que su función es profundizar en la democracia deliberativa que conforma las grandes políticas locales.

8.- Foros de convocatoria regular en donde se debata abiertamente entre los representantes ciudadanos, de los colectivos registrados, y el resto de sectores socioeconómicos, junto a los representantes políticos el Estado general del Municipio, y se propongan medidas de mejoramiento de la organización municipal y se consensúen objetivos de cumplimiento conjunto para alcanzar óptimos márgenes de 'buen gobierno', estableciendo indicadores viables de sostenibilidad y eficiencia.

9.- Redactar un Plan estratégico a modo de Documento Marco, con el acuerdo e todos los agentes actuantes en el que se introduzcan las disposiciones normativas y especificaciones técnicas de aplicación en los procesos de participación; regulando los diferentes estadios y la secuenciación en la tramitación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas; tanto desde el ejercicio del derecho de acceso a la información institucional para conocimiento público en general y de los intervinientes en particular, pasando por los elementos, características y requisitos para proponer medidas de acción pública, hasta su remisión y validación por los órganos de gobierno.

10.- Emisión de Informes de evaluación de los efectos y expectativas, resultados y externalizaciones de las políticas públicas participadas.

11.- Promover la acción concertada, el principio de corresponsabilidad y el compromiso cívico. En definitiva, hacer valer el interés comunitario frente a pretensiones particularistas.

12.- Accesibilidad a los medios de comunicación social de ámbito local de los representantes colectivos y del resto de ciudadanos/as comprometidos/as con su comunidad para exponer, analizar o debatir asuntos de interés para el municipio.

13.- Creación de un Consejo de Participación Ciudadana o Consejo de la Ciudad, tal y como actualmente existe en muchos municipios, y dotarle de amplias competencias para conformar las propuestas de acción pública que serán debatidas en el Pleno. Dicho Consejo ha de estar formado por representantes de todos los sectores socio-económicos, de los grupos políticos, personal técnico, entidades cívicas, y ciudadanos elegidos de entre el censo. Se trata de un órgano político híbrido que ha de servir de foro de debate, discusión y entendimiento, cuya finalidad es hallar el máximo consenso en la generación de políticas de interés comunitario.

14.- Cercanía y acceso al cargo público por parte de la ciudadanía, pues son los representantes institucionales de los ciudadanos y a quienes se les ha otorgado la confianza y la encomienda de la acción pública. Acuñar la expresión: "Despachos Abiertos".

15.- Promover la cultura de la participación, a través de charlas informativas, difusión por los canales de comunicación locales y lugares públicos, para de ese modo coadyuvar al ejercicio responsable y voluntario de la acción cívica.

Esta es una pequeña parte de todo el programa de actuación; ha de desarrollarse adecuadamente, e incluir otras pautas de acción que reviertan en fortalecer el espíritu participativo colectivo y plural, hacia estándares de democracia real alcanzables.



4.2. El municipio como unidad político-administrativa primaria y de autogobierno

Finalmente, hemos de considerar que en los municipios residen las bases sociológicas de la democracia; así como también el municipio como unidad administrativa primaria es la base de toda la estructura político-territorial del Estado. Existe mayor afección y cercanía de los ciudadanos hacia sus representantes y las ‘políticas’ locales. Hay que crear ineludiblemente un nuevo estilo de gobernar, más aperturista, flexible, dinámico y avanzado, y sobre todo más participativo e inclusivo. La era post-industrial, con el advenimiento de los valores post-materialistas, y ya en los albores de la era digital, se producen mayores demandas de información, comunicación, interacción e interdependencia; sociedades más segmentadas y reticulares, y sobre todo con mayores ansias de participación social, económica y política. Con todo ello se gana en legitimidad social, se refuerzan los lazos comunitarios, hacia la cohesión social y la sostenibilidad económica; y se alcanzan excelentes resultados de calidad democrática y pacificación cívica.

5. Medidas concretas para configurar un proyecto político ideal de gobernabilidad local y de transparencia de la acción pública

La materialización del concepto complejo de ‘Participación Ciudadana’, deberá llevarse a cabo a través de la institucionalización de los instrumentos normativos adecuados, e implementando una *praxis* de estilo de gobernar que puede asentarse en los siguientes parámetros:

- 1.- Convocatorias regulares de las asociaciones de vecinos y otros entes cívicos (federación o agrupación de asociaciones), a modo de parlamento vecinal o ciudadano, para:
 - debatir sobre el estado del municipio.
 - proponer medidas al gobierno local para mejorar los servicios e infraestructuras, y el funcionamiento de la administración.
 - crear programas debate, en TV local (en los que la ciudadanía o colectivos planteen proyectos o propuestas, así como denuncien deficiencias, irregularidades o injusticias, e insten a las autoridades a que actúen). Se ha de permitir el acceso a los medios de información de la ciudadanía; en caso contrario se cercena la libertad de expresión. Y más todavía, cuando ciertos medios locales son financiados con dinero público.
- 2.- Crear una mesa paritaria (entre representantes políticos y miembros representantes de colectivos ciudadanos y sectoriales), en donde se debatan temas importantes para el municipio, y se pueda llegar incluso a acuerdos, que se propongan en el Pleno.
- 3.- Que se cumpla de manera efectiva (artículo 23 y 105 b de la Constitución española, y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno), el derecho de acceso, para poder recabar fácilmente y con usabilidad libre, información sobre actuaciones o proyectos de carácter público, o políticas a implantar (así como su asignación presupuestaria). Como cualquier información de contenido político o administrativo, pues se supone que se trata de actos dotados de publicidad. Esta actuación supone cumplimentar un indicador de transparencia básico, y que denota el grado de



opacidad de un organismo público. Por ejemplo: proyectos urbanísticos, obras civiles, infraestructuras locales, nuevos servicios, licitaciones públicas, contratos públicos y privados, retribuciones de cargos públicos y personal funcional, etc. Y seguidamente el presupuesto aprobado y el realmente agotado; el balance de situación de las cuentas públicas, los ingresos y los gastos anuales del municipio, la asignación de gastos a actuaciones concretas, etc. Todo ello con lenguaje accesible. Siendo denegada esa información solo por ley y con motivación suficiente. Es necesario ejercer este derecho (de acceso) para que la ciudadanía conozca la actuación pública de las instituciones de gobierno, para de ese modo saber qué se está realizando con dinero público, y por otra parte para controlar la acción del ejecutivo municipal. Sin esta información no puede conocerse el funcionamiento y la eficacia de las instituciones políticas de gobierno ni el destino de los recursos públicos.

4.- Publicación periódica inter-asociaciones de vecinos y demás colectivos ciudadanos, de reparto masivo gratuito en papel y formato digital, en la que se recoja, a modo de 'hoja vecinal', todas las propuestas ciudadanas, y las respuestas institucionales. Estas medidas han de favorecer y fortalecer la cultura participativa y la libertad de expresión como principio fundamental.

5.- Es prioritario que los ciudadanos conozcan sus derechos, no solo para ejercerlos en defensa de sus propios intereses sino para ejercer efectivamente el control de los órganos de gobierno. Se hace necesario extender y difundir, asesorar, enseñar y educar en materia de derecho básico al ciudadano. Se propone:

a.- Que el colegio de abogados a través de un convenio con el Ayuntamiento (y financiado por este), brinde asesoramiento legal gratuito al colectivo formado por las asociaciones de vecinos, en donde un letrado pueda atender las consultas legales de los vecinos.

b.- Que se establezca un calendario de docencia gratuita en materia de derecho administrativo, en donde se impartan clases para conocer la estructura y funcionamiento de las instituciones públicas, y sobre todo los recursos y formas de reclamación administrativa, y a nivel político como se forman los gobiernos, prerrogativas y funciones.

La finalidad de estas medidas es para que la población conozca el funcionamiento de los organismos públicos, con el fin de que: los ciudadanos aprendan los cauces de participación y acceso, así como se produzca un control ciudadano responsable y razonable de los entes públicos, y la depuración cívica ante cualquier desviación de la función pública.

6.- Solicitar al Ayuntamiento la agenda política de cada representante. Entendiendo que este es un documento público, pues se trata del establecimiento de los actos de carácter público que los representantes políticos acometen (intervenciones públicas, negociaciones, comparecencias, actos protocolarios, asistencia a plenos y comisiones, mesas de trabajo, visitas institucionales, etc), de ese modo se observará el grado de eficacia y lealtad de mandato ante el votante. Así como se llevará a cabo un control ciudadano del quehacer del político, que se debe a la sociedad y a la misma ha de servir, lo que de alguna manera servirá para establecer indicadores de 'productividad' política.



7.- Censurar públicamente la acción de gobierno cuando desestime infundadamente las propuestas ciudadanas registradas y que sean suscritas por un porcentaje importante de la población.

8.- Mantener informados a los centros cívicos municipales (asociaciones de vecinos, entes culturales, colectivos ciudadanos, etc.) y a los ciudadanos que aporten conexión electrónica, por parte del Ayuntamiento del programa político y sus actuaciones concretas, y pedir opinión o consulta (digitalmente es sencillo y nada costoso).

9.- Hacer cumplir la ley 57/2003 de 16 de diciembre, de modernización de los entes locales sobre 'Información y participación ciudadanas'. Ya el artículo 69.1 de dicha Ley dice: "*las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local*". El artículo 70.3 habla de que todos los ciudadanos tienen derecho a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, parrafo b, de la Constitución española. Y sobre todo, el artículo 70 bis, sobre la posibilidad de los vecinos de ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de competencia municipal. También es importante el punto 3, cuando dice que las entidades locales y especialmente los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, tanto para presentar documentos o realizar trámites administrativos, como fundamentalmente consultas ciudadanas.

10.- Solicitar o emitir de oficio, bajo el principio de transparencia, eficacia, y profesionalidad en el ejercicio de un cargo público, los informes curriculares de los mandatarios, así como su experiencia laboral o profesional previa, y su evolución en la carrera política. Comprobar el balance de sus aptitudes y habilidades políticas, y sobre todo valorar la capacidad de dialogo, consenso y acercamiento a la ciudadanía y al resto de sectores o colectivos sociales, así como el empleo de políticas de concertación (aspecto éste que denotaría una máxima de capacitación para la función de gobierno).

11.- Promover la *moción de censura vecinal*, en la que los vecinos y sus representantes colectivos, pudieran en el Pleno censurar o criticar la política de gobierno, y que los cargos públicos asumieran su responsabilidad.

12.- Que el Ayuntamiento difundiera una serie de previsiones de acciones públicas concretas aportando el presupuesto asignado del total aprobado, para que la población hiciera una elección preferencial, a modo de Referéndum digital, con el bajo coste que esto supone (presupuestos participativos).

13.- Instar a los partidos que en sus filas y para el ejercicio de los cargos públicos se priorizara la cualificación y capacitación técnica y académica, así como la experiencia política o administrativa, tanto en el sector privado como en el público, o en tareas de voluntariado.

14.- Que cuando el Ayuntamiento tuviera en proyecto la realización de una política pública concreta, que requiriese de una importante inversión así como de gran repercusión social, se promoviera por la red solicitar de la población sugerencias o recomendaciones.



15.- Exigir al Ayuntamiento el cumplimiento del reglamento de participación ciudadana, que en su caso esté vigente, o instar su redacción sino lo tuviera; y en el que se concreten, a través de normas de desarrollo, los procedimientos a seguir para garantizar que los ciudadanos y los colectivos accedan a intervenir en los procesos de elaboración de políticas públicas.

16.- Establecimiento de un registro de entidades ciudadanas (que ya existe en muchos municipios), en el que constará denominación, estatutos, componentes, funciones, ámbito sectorial, etc. Este registro, además de servir de instrumento para control y seguimiento de los colectivos ciudadanos, ha de servir además, fundamentalmente para:

- cuenta de correo (en donde se remitirá información pública relativa a la actividad política del Ayuntamiento y de sus regidores).
- Código de usuario para que a su vez los colectivos y ciudadanos transmitan propuestas de acción pública y sugerencias.

17.- Apartado especial en la Web del Ayuntamiento, con facilidad de manejo, usabilidad e interacción en donde cada ciudadano particularmente pueda acceder desde su casa o trabajo, zona de ocio, etc., para aportar propuestas e iniciativas, identificándose y estableciendo cuenta de correo para comunicaciones mutuas.

18.- Sistema digitalizado de recepción de propuestas, estudio y validación. Publicación digital de las más relevantes y consensuadas. Proceso de conversión de propuestas en políticas públicas. Expertos asesores y personal cualificado, para selección, adaptabilidad, idoneidad, y eficiencia de la medida. En su caso doble refrendo en red. El Consejo de la ciudad o de Participación Ciudadana como órgano representativo de la sociedad civil consensuará las propuestas vecinales y de los colectivos para su aprobación en el Pleno. Así como desarrollar la metodología para alcanzar altos niveles de democracia directa, con el uso y acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y redes digitales.

19.- Programa de fomento de la participación ciudadana, y sus beneficios personal y colectivo. Excelencia y calidad de la categoría de ciudadano. Superación del estadio de mero sujeto pasivo elector, a ciudadano pleno y comprometido. Evitar pretensiones particularistas en la producción de propuestas de interés colectivo.

20.- Hacer que las propuestas ciudadanas y las recomendaciones de los entes colectivos, siendo suscritas por un gran porcentaje de la población, puedan ser vinculantes en los procesos de decisión política.

21.- Conformar los Plenos con presencia de delegados de los entes ciudadanos más representativos para que expongan sus criterios y propuestas sobre asuntos del orden del día. El Pleno deberá deliberar como si fuera una iniciativa de carácter político y adoptar la decisión consecuente.

22.- Inclusión inmediata de un portal de transparencia, con indicadores estandarizados de medición de la actividad política y administrativa, y su comparativa con el resto de estamentos políticos.

23.- La aprobación consensuada de entre todos los grupos municipales de un Código Ético de conducta o de Buenas prácticas.



6. Qué es el bien común en nuestra sociedad y qué significa realmente

Se me ocurre pensar que el bien común se traduce en lo que llamaríamos ‘bienes colectivos’, es decir, la adopción de una serie de medidas de interés público, que no son más que ‘políticas’, dígame al uso: servicios públicos, infraestructuras, obras civiles, acciones de fomento del empleo y el desarrollo en un territorio, medidas de justicia social, acciones asistenciales, etc. Pero con la particularidad a mi modo de ver, de que tales medidas o ‘políticas’, han de configurarse mediante procesos de gestión política en los que primen las relaciones de horizontalidad, es decir, erradicar los principios inmovilistas de relación jerárquica y burocratización, departamentalización y prelación de mandos, y sustituirlos por otros *valores* de intervención, basados en la interdependencia, la corresponsabilidad, el debate y la cooperación; en donde sean protagonistas tanto los poderes públicos (dígame: políticos, técnicos y funcionarios), quienes en cierto modo vendrán a liderar los procesos de toma de acuerdos; junto al resto de agentes de la sociedad civil y del ámbito socioeconómico, quienes conforman *per se*, todo el entramado social y económico. En esas *sinergias* se establecerán principios de conducta, por las que cada uno de los partícipes tendrá como prioridad la postulación no de medidas particularistas o de *patrimonialización* de la ‘cosa pública’, sino muy al contrario, se consensuarán acciones de interés general o colectivo, o lo que es lo mismo, medidas de acción pública que reviertan en el beneficio del mayor número de ciudadanos, sin que se produzcan situaciones de discriminación o exclusión.

La metodología vendrá inspirada en la práctica de la democracia deliberativa y en el uso de las Nuevas Tecnologías, que permitirán, con el tiempo, desarrollar la interacción y conectividad entre los centros de poder político y el resto de sujetos o agentes participantes, quienes elevarán sus propuestas directas y/o enmiendas frente a una consulta popular, a los centros decisorios.

7. La visión económica

Al hilo de lo anterior, la participación ciudadana en los procesos de diseño de las políticas públicas, en donde como hemos dicho intervienen a la par, tanto los titulares de la acción pública, como el resto de agentes del sector privado o civil, va a favorecer en gran medida (y de ello existen datos experienciales satisfactorios) alcanzar óptimos parámetros de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos; precisamente por tratarse de una *praxis* de generación de ‘políticas’ basada primordialmente en la concertación y en la cogestión, haciendo corresponsables a todos los agentes de la sociedad; y que como hemos dicho, su actuación se va a basar en la primacía del interés general. Lo que suscita a pensar, que los recursos serán gestionados con racionalidad y mesura.

8. Sociedad y democracia

Los ciudadanos y colectivos cívicos y socioeconómicos (entidades, asociaciones, organizaciones, grupos sociales, empresas, colectivos profesionales etc.), no pueden dejarse al margen de la actividad política; y ello por varias razones: en ellos se reside lo que viene a llamarse el ‘conocimiento objetivo’ de la contingencia de lo cotidiano, esto es, son los portadores de la información necesaria acerca del funcionamiento de los servicios y bienes públicos, de sus carencias y deficiencias, así como de su idoneidad y suficiencia. Por otra parte, y al hilo de lo anterior, son los ciudadanos y colectivos los usuarios-clientes de esos servicios y bienes públicos, por lo



que están legitimados plenamente para su evaluación, instando, en su caso, a las administraciones, propuestas o recomendaciones de mejora o ampliación de tales servicios y bienes. Los ciudadanos y colectivos a su vez proveen de recursos públicos a las administraciones, a través del pago de impuestos, tasas, precios públicos, y otras obligaciones tributarias, que se generan por el esfuerzo colectivo y el trabajo individual. Son estas razones las que conceden de pleno derecho, legitimidad a la sociedad civil para intervenir como sujeto político plural activo en la conformación de las políticas públicas, a través de reglados procesos de participación directa que coadyuven a la toma de acuerdos por los representantes públicos, haciendo prevalecer las relaciones de horizontalidad y llevando a la práctica la democracia deliberativa en todos los órdenes. Para ello, se han de emplear adecuadas herramientas informacionales y de telecomunicación que las Nuevas Tecnologías nos ofrecen, que permiten en tiempo real el trasvase e intercambio de información, su selección y procesamiento, en un proceso continuo que se retroalimenta. Esta simbiosis generará redes de interconexión múltiple; siendo los representantes políticos de turno los que moderarán y liderarán los procesos de interconexión. El fundamento de esta teoría tiene su sustento en el hecho de que la sociedad civil ubicada en el contexto de la era digital adquiere nuevos valores, entre los que se encuentra una superación de la categoría de ciudadano, que ya no se conforma con ser sujeto meramente pasivo en la arena política, sino que exige en primer lugar estar más informado por parte de los poderes públicos sobre asuntos de interés colectivo y que le conciernen como ciudadano; y en segundo lugar, aspirar a conseguir unos derechos políticos que supongan verdadera participación en la acción de gobierno, complementando la labor de los partidos políticos, mediante propuestas y medidas, que lleguen a vincular decididamente a los representantes públicos. Se trata en definitiva de alcanzar un mayor índice de calidad democrática y de fortalecer así la legitimidad de los gobernantes.

9. ¿Qué otras vías hay?

Arbitrar mecanismos de democracia directa y deliberativa en las entidades locales, (por ser las unidades político-administrativas primarias y que más cercanas se encuentran del ciudadano). A tal fin, en el seno de cada agrupación, colectivo, organismo o entidad, se viene a reproducir el entramado de las *micropolíticas* locales, es decir, el modelo asambleario, que no es más que la participación individual en el debate acerca de las cuestiones a tratar, aportando pensamientos, conocimientos, percepciones, observaciones, ideas, sentimientos, etc.; y llegar a un acuerdo de conjunto. Este acuerdo, consensuado y debatido, con fundamentación de base y objetivamente validado, deberá siempre referirse a materias o aspectos que sean de interés general o que trate de conseguir la realización de un 'bien colectivo', para ello es obvio que se descartarán propuestas que pretendan la obtención de un trato de favor o prerrogativa a un sector o grupo determinado para cumplimiento de un interés enteramente particular. Las propuestas se proyectan sobre la sociedad y para su beneficio en conjunto; para lo cual es necesario establecer estándares de validación como: necesidad de un porcentaje importante de suscriptores, coincidencia en la determinación de las propuestas por los diversos grupos, colectivos, entidades cívicas, organismos, etc., entre otros estándares que puedan establecerse. Y esas propuestas, por los canales digitales al uso, ser remitidas a los centros decisorios municipales, para que tras su preselección, evaluación y conformidad, sean a su vez debatidas en el Pleno y en las comisiones técnicas, con presencia física de los representantes ciudadanos (Consejo de ciudad); quienes llevarán



el seguimiento y el control del proceso. Hasta la culminación de la acción de gobierno en la ejecución de tales propuestas como políticas públicas.



EL CARÁCTER DE SERVICIO DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA REQUIERE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Josu Ahedo Ruiz
Universidad Internacional de la Rioja (UNIR)

1. Introducción

Al hilo de la necesaria regeneración que requiere la actual situación de desprestigio de la política en nuestro país se propone una reflexión sobre el fundamento antropológico de la actividad política a fin de recuperar el cariz de servicio con el que los griegos la iniciaron. Esto implica la revisión de la ética, ya que se ha sucumbido al reduccionismo postmoderno de dividir la ética en función de los ámbitos de actuación, de modo que se postula una ética de lo público y otra diferente en algunos puntos de lo privado. Esta disociación de lo ético ha provocado que algunos políticos se hayan limitado a aparentar una actuación políticamente correcta, pero no a comportarse como buenas personas; confusión que ha terminado por olvidar los valores éticos como principios de la actuación pública.

En este sentido, la reciente ley de transparencia aprobada en España muestra la insuficiencia de la misma como medida regenerativa porque se identifica el buen gobierno con la transparencia, pero soslayando la participación ciudadana. Esto puede ser un error porque los resquicios que permita la ley serán aprovechados para incluso cumpliendo la ley transmitir una espuria sensación de transparencia. La falta de diálogo por parte de las instituciones, es decir, si no se fomenta de verdad la participación parece que se quiere ocultar algo a los ciudadanos y que, por tanto, el grado de apertura es ínfimo y el ideal de la gobernanza o buen gobierno amparado en la transparencia se diluye.

Por último, esta reflexión termina con algunas medidas a modo de propuesta para recuperar el prestigio de la actividad política y evitar la generalidad de que todo político sea tachado de corrupto. Ciertamente que los hay, por desgracia, pero también nos encontramos con muchos otros que abnegadamente viven como una palmaria vocación el ejercicio de la política. En este sentido, la necesaria regeneración democrática exige una triple revisión. En primer lugar, de la actividad política y de los políticos. No estaría de más considerar como solución viable la reducción de los mismos porque quizá no sean necesarios tantos y se les deba exigir una mejor preparación para servir al ciudadano. Además, esto sugiere la conveniencia de establecer más controles y limitaciones en el excesivo poder que asumen los dirigentes políticos.

En segundo lugar, el sistema. Por desgracia, hay un cierto clamor generalizado de que a los políticos les *compensa* robar porque, aunque les *pillen* es difícil que acaben en la cárcel, lo cual desdice bastante de nuestro sistema judicial. Igualmente, son escasos los que realmente restituyen las ingentes cantidades de las que se han apropiado. Tal vez hubo una cierta connivencia del sistema en el pasado, pero el claro rechazo de la sociedad a esta lacra ha provocado satisfactoriamente que la justicia se emplee a fondo en esta cuestión. No obstante, es oportuna una revisión del sistema. No parece que el resurgir de un partido como Podemos que irrumpe en el escenario político con un único objetivo de acabar con la casta política, propugnando un cambio radical del sistema sea la solución definitiva. Sin embargo, su estelar crecimiento en la intención de voto manifiesta que sí es un sentir generalizado la necesidad de una profunda revisión del sistema de representación política en nuestro país.



En tercer lugar, la necesidad de contar con líderes políticos que apuesten de verdad por la participación ciudadana, no como un capricho electoralista, sino como el remedio auténtico que devuelva el verdadero sentido de la actividad política como servicio al ciudadano. En este sentido, se postula la necesidad de implantar un modelo bidireccional de comunicación entre los políticos y los ciudadanos con cuatro fases: información, consulta, decisión vinculante y control.

2. La crisis de identidad de la actividad política

La grave situación que atraviesa nuestro país ha disparado un cierto alarmismo por la acumulación de casos de corrupción que, sin duda, requiere una actuación ejemplar por parte de los órganos de gobierno. En estas irregularidades están implicados diferentes cargos públicos, algunos elegidos directamente por los ciudadanos como representantes en las instituciones y otros designados libremente por estos. Este viciado escenario implica realizar un acertado análisis con el fin de encontrar las soluciones adecuadas. Por tanto, es pertinente señalar que la verdadera cuestión que sí que demanda un hondo examen es el propio ejercicio de la actividad política. Por tanto, previo a una crítica del sistema, es necesario mejorar la actividad política como tal como la auténtica raíz del sistema. Sin duda, el actual sistema requiere modificaciones, pero aunque se establezcan mejoras, es pertinente no olvidar que quien lo hace bueno o malo son las personas. Por eso parece pertinente que el primer punto que precisa una regeneración es la actividad política, es decir, el político, recuperando el soslayado principio originario de servicio a la sociedad en pos del bien común.

El acuerdo mayoritario sobre la necesaria regeneración democrática para recuperar el prestigio de las instituciones y también de quienes ostentan obligaciones en ellas no es motivo suficiente para cuestionar la validez de un sistema que es la garantía de la decisión personal de los ciudadanos, constituido como pueblo soberano, que eligen quiénes quieren que sean sus representantes. No obstante, la necesaria reflexión a la que nos obliga el desolador panorama que contemplamos justifica la pertinencia de realizar también un balance de nuestro sistema democrático con el fin de verificar la calidad de la misma con el firme propósito de establecer las medidas necesarias para que esta mejore. Todas y cada de estas más que necesarias medidas mejorarán la calidad de nuestra democracia, pero esta reforma positiva debe ser considerada como un ámbito de la regeneración democrática, pero sin que esta cuestión sea secundaria, dada su verdadera necesidad, parece oportuno ir a la raíz del problema y afrontar la cuestión de fondo que consideramos que es la recuperación de la auténtica esencia de la actividad política que ha de entenderse como servicio.

La pertinencia de la revisión histórica del origen de la democracia radica en la utilidad para aceptar el balance realizado por la cultura griega de los posibles sistemas políticos para ejercer el poder. En este sentido, la herencia de su cultura ha dejado como pauta aceptada que si el pueblo es soberano del poder se debe reconocer la democracia como el modo más adecuado para garantizar esa soberanía. Además, han legado como patrón de funcionamiento de la misma que lo idóneo es el ejercicio de la democracia directa, pero si esta no fuera posible sería obligatorio fijar un modo que la garantice mayormente.

En atención al origen de la democracia los griegos propugnaban que la política o se ejerce como servicio de los ciudadanos o no es verdadera política. Hoy en día es necesaria la recuperación de esta concepción natural de la actividad política, lo que conlleva inevitablemente atender al fundamento antropológico del ejercicio de la



política. Además, es una prioridad encontrar soluciones rápidas para corregir en profundidad esta cuestión que tanto está preocupando a los ciudadanos españoles como confirman los datos del CIS¹.

En atención al ejercicio vigente de la actividad política postulamos una crisis identitaria de la misma al soslayarse el sentido de servicio, aspecto que es necesario afrontar adecuadamente. Al mismo tiempo esta situación es una oportunidad histórica en nuestro país de afrontar un problema que ha aparecido como una fase lógica dentro del proceso de calidad dentro de una democracia. No obstante, esta es una coyuntura que no se debe desaprovechar por lo que es imprescindible la adopción de medidas concretas, evitando que sean parciales y reduccionistas.

3. La fundamentación antropológica de la actividad política

En la actualidad, es pertinente resaltar la confusión presente entre los políticos entre la persona y el personaje, lo que conlleva la errónea identificación entre quiénes son y lo que son. Esta equivalencia puede acarrear el peligro de olvidar que primero son personas y, en segundo lugar, políticos que gestionan lo público. No obstante, el peligro es arrinconar el fundamento de la actividad política porque se soslaya el sentido primigenio heredado de los griegos. En este sentido, Aristóteles postulaba la actividad política como la más excelsa porque su esencia radica en servir al ciudadano en pos de lograr el bien común. Por eso afirmaba que el que gobierna ha de tener la virtud perfecta (*Política*, 1259b 28 – 1260a. 15). Esto requiere explicar qué significa ser *buen político* y si lograrlo conlleva implícitamente también ser buena persona. Por tanto, desentrañar esta confusión requiere una serie de aclaraciones.

La regeneración democrática de la actividad política exige la pertinencia de la determinación del verdadero significado de ser *buen político*. En este sentido, algunos pueden considerar que equivale a alcanzar un ideal. De modo que radique en adquirir un conjunto de características que conformen lo que la gran mayoría considera que debe entenderse por *buen político*. No obstante, parece oportuno aclarar si alcanzarlo supone ser al mismo tiempo buena persona o si realmente son realidades diferentes. A este respecto, Polo (2003) afirma que la persona es más que el conjunto de sus acciones porque no se define exclusivamente por lo que hace. Esto implica que la persona tiene libertad para obrar, pero también *es* libertad en tanto en cuanto que puede dar un sentido a sus acciones, lo que se traduce en que puede valorarlas y rectificar, si lo considera oportuno. Establecer lo contrario es un reduccionismo porque se identificaría el fin de la persona con la adquisición de unas características, lo que supondría poner un límite al actuar humano, entendido como término o fin. Esto requiere diferenciar el fin de la persona del atribuido al obrar humano. Además, es preciso no ignorar que *ser bueno* es más que alcanzar unas notas distintivas en el obrar humano.

Esta distinción en los fines reclama la necesidad de rescatar la distinción radical propuesta por Tomás de Aquino entre la esencia y el acto de ser, aceptada en el mundo de la filosofía. Además, esto conlleva la pertinencia de acudir al fundamento del ser humano porque puestos a plantear propuestas de mejora de esta situación de corrupción que nos inunda conviene establecer soluciones profundas y no meramente superficiales, aunque esto pueda resultar más costoso a largo plazo, a buen seguro, será la decisión que debe resultar más eficaz.

¹ http://www.cis.es/opencms/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html



En este contexto, Polo (2005) afirma que la persona es un *alguien* que actúa, de modo que el conjunto de lo que es, entre lo que se incluye su obrar, es lo que conforma aquello que es, o sea, el *algo*. Es necesario incidir en que el ser humano no debe limitarse, exclusivamente a *ser algo*, es decir, a alcanzar unos objetivos plasmados en un proyecto de vida, porque eso sería afirmar que el fin del ser humano es autorrealizar ese proyecto. Sin embargo, lo característico del ser humano es que siempre puede mejorar, no hay un término en su optimización. Por tanto, es un reduccionismo cercenar el crecimiento de la persona porque lo que le caracteriza es que su crecimiento es irrestricto (Polo, 2005). Sin embargo, confundir la persona –alguien– con el personaje –algo– es soslayar que la persona es más que su obrar, que es lo que le caracteriza como personaje, puesto que a las personas se las denomina y diferencia por aquello que son.

Anclados en la verdad antropológica de que la esencia es diferente de la persona es posible establecer que la persona es además de su obrar, lo que le permite dar un sentido a su actuar. En este caso, puede donarlo, es decir, determinar que su obrar bien es entregado a los demás y estos lo pueden aceptar con agrado. En el obrar político no es suficiente con que lo que se lleve a cabo esté bien en términos éticos, sino que además es preciso que los ciudadanos lo acepten. Esto es precisamente lo que confirma que el político sirve al ciudadano. Trasladado esto a la actividad política significa que quizá sea sencillo encontrar un político que gestione bien lo público, pero si lo despliega para el envanecimiento personal y no para el bien común, sería un despilfarro. Esto enlaza con la conveniencia del gasto público y con el excesivo derroche en algunas medidas que no favorecen a nadie y que son altamente cuestionadas por los ciudadanos. El socorrido provecho de quienes gestionan gastando dinero que no es suyo, acentúa que es fácil gastar el capital cuando no hay que rascarse el bolsillo y nadie va a exigir una rendición de cuentas por ello, puesto que el sistema no lo permite. En definitiva, se trata de evitar dilapidar el dinero de todos, en la toma de decisiones superfluas como, por ejemplo, en la construcción de infraestructuras innecesarias que luego ni tan siquiera se abren al público por el prohibitivo coste de mantenimiento.

Volviendo a la cuestión antropológica de fondo, la persona tiene su fin y la esencia, el que se incluye el obrar humano, el suyo. No obstante, la relación entre ambos supone la necesidad de la existencia de la ética porque cualquier tipo de actuar no garantiza ser buena persona. Al respecto, admitir que el bien que *hace* bueno al político es actuar según lo políticamente correcto, significa que se establece un ideal de político. Sin embargo, la persona, siguiendo a Polo (2003), es don, por eso lo que hace bueno a la persona es donar el resultado de su actuación. Por tanto, el político que sirve al ciudadano da un sentido de donación a su actividad de gestión pública porque lo realiza para el otro, no únicamente para su satisfacción. En este sentido, sí que se les exige a los políticos la decisión de cuándo es conveniente la realización de una actuación. Su adecuada preparación es lo que les debe capacitar para esta toma de decisiones puesto que, probablemente el ciudadano no cuente con toda la información para decidir. En definitiva, solo así se puede entender la política como servicio, sin desligarla del fin de la persona. Por tanto, lo trágico de la política actual es que se ha perdido su sentido originario y, en suma, su auténtico sentido.

El fin de la persona no es el del personaje, pero sí que están relacionados entre sí porque para un político ser bueno es condición necesaria para ser buena persona. No sé puede ser buena persona si no se actúa correctamente. Además, cuál es la utilidad de ser un buen gestor político, si no hay una intención de aportar al bien común, es decir, de servir. Ahora bien, supeditar el fin de la persona al del obrar como político también supone un reduccionismo, puesto es negar que la persona pueda dar un sentido a su



obrar. Por consiguiente, si el fin del buen político fuera alcanzar el conjunto de características que conforman un ideal, esto entrañaría entender la actividad política como un proceso cuyo término sería alcanzar ese ideal de buen político. Sin embargo, esto es un riesgo porque algunos podrían afirmar, sin temor a equivocarse, ya soy un buen político. ¿Acaso se puede establecer un límite en la tarea por ser un buen político? ¿Acaso alguien puede establecer un límite en su acción de servir al otro? Quién así procediese estaría restringiendo el fin de la persona al identificarlo con la autorrealización de un proyecto de carácter personal. Esto entronca con el fin de la persona que es donar y que confirma que no se puede dejar de servir al otro, si se pretende optimizarse como persona.

En otro orden, es probable que el origen de la actividad corruptiva de los políticos se inicie cuando se cansen de dar sin recibir nada a cambio y crean que es momento de *cobrase* algún tributo. Si el político se olvida de que ha sido elegido para servir, surge el peligro de pensar en uno mismo y querer apropiarse indebidamente de lo que no es suyo, sino de todos. Lamentablemente, esto significa olvidar que servir es dar sin esperar nada a cambio. Por eso es conveniente analizar si el número de políticos es el adecuado o, por el contrario, es excesivo. La regeneración democrática necesita personas que sientan vocacionalmente su profesión de políticos. Por tanto, ser político no es una profesión es un estilo de vida, un darse al ciudadano. Precisamente si se entiende esto se comprenderá que el político no es amo de las decisiones porque no le pertenecen, sino que debe resolver con los ciudadanos, es decir, contar con ellos, fomentar, en definitiva, la participación ciudadana.

Por último, es oportuno destacar algunas de las consecuencias que azotan la democracia debido a esta falta de diferenciación entre el fin de la persona y el del personaje. La más significativa es que el personaje ha ocultado los límites de su actuación porque ha evitado el control del ejercicio de la misma y como muestra de ello está la inmunidad parlamentaria que, en el fondo, es una ruptura entre lo público y lo privado porque es evitar que sea juzgado por delitos en el ejercicio de su obrar. Esto significa que la distinción posmoderna entre lo público y lo privado, que pretende salvaguardar la vida privada del desempeño profesional, tiene sus consecuencias también en la confusión entre la persona y el personaje. El actuar político, con su marcado carácter público, no puede estar desligado de lo privado, ya que no se puede ser éticamente bueno en el actuar público si no lo es también en el privado. ¿Acaso se puede establecer una diferenciación entre dos modelos de éticas, la pública y la privada? La afirmación de esta doble ética conlleva admitir la autorrealización como el fin de la persona, es decir, desligar el obrar humano del fin de la persona. Otra consecuencia es el problema de la profesionalización de la actividad política que ha convertido el ejercicio público en una autorrealización, por todo lo que supone el desarrollo de la misma, sobre todo en cuanto a fama y honor. El político se ha convertido en un profesional del poder, olvidando una vez más que servir es darse –sin límites– para alcanzar el bien de todos.

En suma, no atender a esta diferenciación en los fines antropológicos de la persona y de la esencia implica una ruptura que supone incluso postular que lo que *hace* bueno a la persona no tiene por qué estar relacionado con el del obrar. Esto supone una escisión de la ética, considerando como ámbitos diferentes lo público y lo privado. La ética de lo público y de lo privado. Ser buena persona implica dar sentido al actuar, donándolo y, por tanto, servir. Mientras que un representante puede ser considerado buen político porque actúe de modo políticamente correcto. No obstante, es preciso evitar mal entendidos porque sería un error propugnar que una persona cuyo actuar no sea éticamente bueno en lo privado esté incapacitado para obrar como buen político. Sin



duda, podrá gestionar bien, si está adecuadamente preparado para ello y podrá ser estimado como un buen político, pero realmente creemos que quien en lo privado tenga como patrón de conducta el propio provecho va a modificar su obrar para servir al otro en el ejercicio de su profesión política. Quien ha optado por una motivación egoísta en lo privado, ha de comprender que esto perjudicará su vocación de servicio como político. Desde luego, no le imposibilita, pero si le merma capacidad y le pone en la tesitura de caer en la tentación de seguir el mismo patrón utilitario en su actividad cotidiana que es el ejercicio político.

4. La solución ética de la regeneración de la actividad política

En este punto es conveniente descollar la necesidad de una ética de lo público que afronte la cuestión de resolver posibles delitos en el actuar político. Esta ordenación ética debe ir también acompañada de una regulación menos permisiva y con penas más elevadas que restrinjan la tentación de la corrupción, ante la sensación de que merece la pena robar dada la lentitud de la justicia por resolver y porque de hecho son pocos los que luego devuelven aquello de lo que se han apropiado ilícitamente. No obstante, esta doble regulación –ética de lo público y regulación jurídica- sería insuficiente, ya que supondría una ruptura entre la persona y el personaje. La ética de lo público incide sobre el qué somos – el personaje- y no en quién somos –la persona- porque ser éticamente correcto en el actuar público se identifica con lograr unas características. Además, la ordenación ética de la actuación pública no deja de ser una normativa externa al sujeto que se le exige desde fuera con la pretensión de que dirija el fin de su obrar al bien de la comunidad. Sin embargo, mientras esta regulación sea externa será mediocre porque se trata de motivos externos, pero no hacen referencia a la auténtica razón de fondo de la actuación humana: la donación del obrar bueno, el servicio.

No obstante, es evidente que es ineludible esta ordenación normativa. Los griegos, promotores de la democracia, asumieron la necesidad de establecer algunos controles como prevención para garantizar que quienes ocupasen cargos públicos se percataran de que su deber era servir a la comunidad y no una atrayente oportunidad que no se debía desperdiciar para obtener beneficios personales. En realidad la corrupción es un problema ético de la persona, pero mientras la ética sea entendida como una concepción de lo público no se resolverá el problema de raíz. Esta insuficiencia resolutive se justifica por el marcado carácter reduccionista de una ética de lo público porque soslaya la fundamentación antropológica de la actuación pública: el servicio a los otros para alcanzar el bien común.

Por consiguiente, la corrupción política no se zanja únicamente garantizando una actuación ética de los representantes de los ciudadanos para certificar que como personaje es un buen político. Es un problema que afecta también a la persona del político, sobre todo a su motivación para obrar, es decir, al sentido último de su ejercicio profesional. No es, por tanto, cuestión meramente de mejorar la actuación del político con un endurecimiento de la legislación como se está planteando en algunos partidos, sino de lograr que el político sea mejor persona y esto incidirá irrefutablemente en el afán de recuperar la tan ultrajada imagen de la política como servicio. Si únicamente se aporta como solución la amenaza al político de lo que no debe de infringir por lo que le pueda pasar, se soslaya a la persona.

Al presentar la política como servicio es preciso comprender bien qué se ha de entender por servir al ciudadano. En este sentido, la acepción de la política puede ser doble. En primer lugar, que el político se esfuerce por un empeño por servir al ciudadano en pos



de alcanzar el bien común para todos y, en segundo lugar, pedir la ayuda al ciudadano para que colabore en ese empeño. Este segundo sentido conlleva la necesidad de fomentar desde las instituciones la cultura de la participación, lo cual exige perder el miedo a entregar la llave del poder al ciudadano. Esto entronca con la reciente convicción de que el actuar político debe ser más transparente, que confirma que los políticos creen que el problema de la corrupción deriva de una mala comunicación por su parte porque realmente se esfuerzan por gestionar para lograr el bien de todos.

La mejora de la calidad democrática exige una ética no exclusivamente de lo público, sino de una ética de virtudes, normas y bienes como propone Polo (1997). En este sentido, advierte que soslayar alguna de ellas conlleva un reduccionismo del planteamiento ético. Una ética solo de normas se convierte en un racionalismo normativo, en un actuar socialmente considerado como bueno, pero que no hace bueno al ser humano que actúa. Además, se corre el peligro de que ese código ético pueda ser modificado de modo arbitrario al no estar fundamentado en el bien ni en la antropología. Igualmente, una ética exclusivamente de bienes se convierte en una ética hedonista porque se busca la inmediatez del bien, pero desaparece el beneficio personal del obrar bien. Asimismo, una virtud desligada del bien al que tiende es infecunda, pero aunque separada de las normas sí que puede convertir al ser humano en virtuoso, pero se olvidaría de la incidencia positiva en la sociedad y en las demás personas. Por consiguiente, o se acepta la integridad de la ética con las tres dimensiones apuntadas, o sucumbimos al encanto de éticas reduccionistas, parciales e inestables (Polo, 1997). Por tanto, cualquier medida que quiera corregir el rumbo errático de la actividad política requiere recuperar una ética que respete estas tres dimensiones.

Sin duda, es necesario que los políticos sean más transparentes y que el ciudadano conozca bien cómo actúa. La transparencia de la conducta de los profesionales políticos ha de ser vista con absoluta honestidad en el actuar lo que enlaza con la demanda del ciudadano que desea saber en qué se gastan los políticos su dinero y a quién se adjudica la contratación pública. Sin embargo, transmitir información acerca de lo que se va llevando a cabo parece que es insuficiente porque quizá se pueda ocultar la verdadera motivación del actuar. Por tanto, la regeneración democrática no se trata exclusivamente de informar al ciudadano, sino de ser completamente transparente. Esto implica la absoluta apertura en la forma de gobernar, aunque esté de moda desde hace un tiempo la conveniencia de practicar un gobierno abierto como la anhelada solución a todos los males de la corrupción. No obstante, la ley de transparencia aprobada en España es un primer movimiento en las medidas contra la corrupción, aunque no ha de ser considerada como la panacea de las soluciones.

5. La transparencia como preámbulo de la regeneración del sistema

El primer paso que se ha dado en nuestro país para regenerar el sistema es la ley de transparencia. Esta medida indica que hay una gran mayoría que considera que el mal del sistema político no es endógeno, sino exógeno porque los casos de corrupción son casos aislados de algunos políticos. En este sentido, los políticos consideran que no han sido capaces de informar a los ciudadanos y que la clave del problema sucintamente es ese. Sin duda, la insuficiencia de la información es parte del problema, pero sin ánimo de equivocarme no será la solución definitiva. Sin embargo, no se trata únicamente de informar, sino de consultar a los ciudadanos y de que decidan y control. Este empeño por tratar de mejorar en la comunicación política a los ciudadanos es insuficiente porque significa poner énfasis en un modelo de comunicación centrado únicamente en el



emisor. Con todo, lo que se precisa más bien es un modelo bidireccional. En este sentido, postulo la necesidad de que el modelo de comunicación entre el político y ciudadano sea bidireccional y cuente con cuatro fases: información, consulta al ciudadano, decisión vinculante y control. Por supuesto, que este modelo requiere la incidencia en una cultura de la participación en el ciudadano.

En cuanto a la ley de transparencia señalar que es necesaria porque viene a cubrir una laguna normativa, ya que España ha sido uno de los pocos países europeos que no contaba con ella. Esta normativa nace como desarrollo del Convenio del Consejo de Europa de acceso a la documentación pública aprobado en el año 2008, por lo que también se puede afirmar que llega tarde. Este retraso se percibe con la información que suministra la organización no gubernamental *Centre for Law and Democracy de Access info* sobre las leyes de transparencia de los diferentes países.

La ley de transparencia española identifica como una condición para el buen gobierno la apertura del mismo, concretada en el derecho al acceso a la información pública de la ciudadanía. En este punto, el órgano encargado de garantizar este derecho es el Consejo de Transparencia que estará adscrito al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas. Esta es una cuestión que no es muy acertada porque lo más sensato es que fuera un órgano externo que no dependiese del gobierno para garantizar la independencia del mismo. El 31 de octubre de 2014 el Consejo de Ministros ha aprobado el Estatuto de este Consejo cuyos fines establecidos son cuatro: promover la transparencia de la actividad pública, controlar las obligaciones de publicidad activa, garantizar el ejercicio del derecho a la información pública y vigilar la observancia de las normas de buen Gobierno².

Por tanto, es ineludible la tarea de fijar cuáles deben ser las características del gobierno abierto dado que la transparencia es la primera de las condiciones de esta apertura. Este sistema de gobernanza debe, según Nieto (2007), sustentarse en varios principios inspiradores: participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia. Por tanto, estos pueden establecerse como indicadores válidos para medir la calidad y madurez democrática de una sociedad. Sin embargo, la corrupción es el termómetro de la falta de transparencia y de responsabilidad democrática (Lijphart, 2000). En este punto, Nieto (2007) subraya que el nivel de corrupción pública de un país se debe medir por la proporción entre las irregularidades conocidas y las sancionadas. Por tanto, mientras que se ha relacionado el gobierno abierto con el buen gobierno, la corrupción es sinónimo de falta de transparencia.

Sin duda, tal y como subraya Lizcano (2012) la transparencia es una característica esencial del buen gobierno, pero es insuficiente. Es importante reseñar que el primer instrumento normativo que recoge el concepto de *buen gobierno* aplicado al ámbito público es el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de enero de 2005³. En este sentido, Rodríguez-Arana (2006) señala el diálogo como la principal característica para lograr el talante del buen gobierno en la administración pública. Por tanto, la identificación entre gobierno abierto y buen gobierno requiere el diálogo, es decir, un carácter participativo de los ciudadanos que fundamente ese buen modo transparente de administrar lo público.

² <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/311014enlacestatuto.aspx>

³ http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/funcion_publica/iniciativas/codigo_buen_gobierno/codigo_pdf/Codigo-Buen-Gobierno



6. La participación ciudadana como condición necesaria del gobierno abierto

La necesidad de la participación ciudadana está presente en la ley de transparencia, pero no se estima como una condición necesaria para el buen gobierno. En este sentido, es pertinente afirmar la insuficiencia del acceso a la información como medida regenerativa porque como se observa en el mapa de corrupción diseñado por *Transparency International*⁴ la aprobación de una ley de transparencia no es representativa de conquistar la honesta administración de lo público, puesto que existen países que ya llevan tiempo con la vigencia de la misma y, sin embargo, su nivel de corrupción no ha disminuido. Por tanto, es pertinente la distinción que advierte Mora (2012) entre la transparencia real y la verosímil, es decir, entre la que existe y la que se estipula que existe, aunque únicamente sea de modo aparente. Los altos índices de corrupción están provocando que los gobiernos quieran mostrar una imagen de total transparencia como símbolo de la lucha firme contra la corrupción, sin embargo, no es creíble si no se incrementa el nivel participativo de los ciudadanos.

En este sentido, la declaración de gobierno Abierto de la *Open Government Partnership* creada por las Naciones Unidas y a la que el gobierno español se suscribió declara la relación entre transparencia y participación como señal inequívoca de la apertura del gobierno⁵. Por tanto, la consideración de que la participación es un objetivo conclusivo que se ha de alcanzar al final de un proceso de transformación de la política, según (Rodríguez-Arana, 2006) es un error fundamental del dogmatismo político presente en cualquier ideología cerrada. Por consiguiente, la solución es que la participación ciudadana debe ser un objetivo público de primer orden que fundamente la actividad política como una de las medidas esenciales de la regeneración democrática. Además, retomando la cuestión de la fundamentación antropológica de la actividad política si ser buen político es servir al ciudadano, es preciso desterrar el miedo a que el ciudadano participe y que decida de modo vinculante.

Por tanto, parece conveniente que la transparencia no se quede exclusivamente en el mero derecho de acceso a la información, sino que es pertinente que las instituciones fomenten la participación, profundizando en cuáles son las cuestiones que requieren la aportación ciudadana y el grado de vinculación de ese poder decisorio. No obstante, este nivel de apertura institucional que impulse la participación ciudadana requiere nuevos instrumentos de control ciudadano y de responsabilidad, además de los existentes marcadamente institucionales. En este sentido, los instrumentos de participación que propone el poder político, según Fernández (2006), se establecen de arriba hacia abajo como son: ordenanzas de participación, consejo económico social y comunal, audiencias públicas, oficinas de información y reclamos, plebiscitos comunales, etc. Si los mecanismos de participación son arbitrados por los propios políticos, la comunicación es únicamente unidireccional. Por tanto, es pertinente concluir con Ruano (2010) que estos instrumentos de participación sufren los mismos males que la democracia representativa que se pueden resumir en: “falta de legitimidad de la representación, ritualismo excesivo, dificultades para personalizar las opciones de decisión e interferencia partidista” (p. 95).

En este sentido, se considera necesario que un auténtico índice de desarrollo democrático debe evaluar el grado de participación ciudadana en dos aspectos:

⁴ <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

⁵ <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>



- a) La capacidad real que tienen los ciudadanos de formular nuevas alternativas y no estar limitados exclusivamente a seleccionar entre las planteadas por las instituciones. Además, este nivel de participación debe incluir también la medición y la evaluación de cuáles pueden ser las cuestiones que los ciudadanos han de decidir y estimar la conveniencia de si las decisiones deben ser vinculantes.
- b) El análisis de las diferentes alternativas que se proponen desde las instituciones para medir el grado de apertura de las mismas y en qué medida promueven ciertamente la participación.

En suma, postulamos que la eficacia de la participación ciudadana debe asentarse en un modelo de comunicación bidireccional promocionado por los políticos. En este sentido, aunque la ley de transparencia vigente en nuestro país postula la necesidad de la participación ciudadana soslaya en qué ámbitos debe desarrollarse y cuál debe ser el carácter de dicha consulta. Tampoco establece cuáles son los mecanismos de esa participación y si han de ser previstos por los ciudadanos o unidireccionalmente desde las instituciones.

7. La necesidad de la participación ciudadana

El fomento de una verdadera participación ciudadana no llegará mientras los políticos no ratifiquen una plena disponibilidad para escuchar a los ciudadanos con el fin de gobernar no para ellos, sino con ellos. Esto implica forzosamente un cambio en el modelo de comunicación entre los políticos y los ciudadanos, actualmente excesivamente unidireccional por otro bidireccional. Esto es importante porque esa bidireccionalidad no se ha de limitar a una escucha activa o interesada, porque denotaría que es insuficiente. El interés mostrado por los políticos en escuchar a los ciudadanos no conlleva la participación, que ha de ser mucho más que eso. Se trata de que el ciudadano tome parte, sea responsable. Por tanto, consiste en que los ciudadanos tomen decisiones gracias a la participación y que en las elecciones elijan a quienes consideran que son los representantes mejor preparados para la ejecución eficaz de esas decisiones. Parece pertinente que la ejecución de las decisiones no radique en el ciudadano que probablemente no tenga capacidad para ello ni tiempo. Sin embargo, esta escasez de tiempo o de formación, no es excusa para privarle del derecho a decidir sobre cuestiones que le afectan de manera directa. Además, el carácter de servicio de la política significa que el político no debe decidir en exclusividad, sino que ha de contar con la libre decisión de los ciudadanos. Sin embargo, tampoco conviene que el ciudadano decida despóticamente sin contar con el político porque es quien sabe cuáles son las consecuencias de cada decisión.

Además, la expansión de la participación ciudadana es útil para el restablecimiento de la confianza en la clase política (Torres, 1999). También Putnam (1993) anota que la mejor garantía para que la democracia representativa funcione es que los ciudadanos tomen decisiones. Por el contrario, no son todas ventajas. En este sentido, es pertinente advertir algunas limitaciones. Entre ellas destacan los problemas de equidad, la ausencia de igualdad de oportunidades de estar presentes en la toma de decisiones, la exclusión natural de las minorías no organizadas o de los más débiles, la presión de quienes están mejor organizados, la manipulación y el clientelismo partidista, la dificultad de moderar las demandas contradictorias y la baja participación real de los afectados (Villoria, Iglesias, y Delgado, 2005). La participación ciudadana es un camino a andar, lo que conlleva prudencia, pero también es oportuno desterrar el miedo a que los ciudadanos decidan. Por lo general, están acostumbrados a decidir en el ámbito de lo privado y administran la economía doméstica.



En este sentido, es importante atender a la propuesta de Pastor (2009) que sostiene que la participación ciudadana debería seguir mejorando en tres ámbitos muy concretos:

- El económico: los ciudadanos no están conformes con pagar impuestos y desconocer en qué se ha invertido su dinero, sobre todo porque la corrupción política va creciendo. Consideran necesario supervisar qué se realiza con sus recursos.
- El prestacional: el ciudadano solicita opinar sobre las prestaciones que recibe o sobre los servicios que utiliza. Por tanto, quiere ser tratado como consumidor para aportar sugerencias.
- El político: desean participar en las actuaciones públicas cotidianas, no se conforman con ejercer el derecho al voto en las elecciones con la periodicidad establecida por la legislación.

No obstante, la participación ciudadana no se debe reducir a unos instrumentos de carácter institucional poco horizontales en la toma de decisiones porque el grado de apertura es mínimo. Esto nos lleva a la raíz del problema porque la regeneración de la actividad política conlleva la necesidad de un liderazgo audaz que promueva la participación. En este sentido, existe la presunción de que los políticos permitirían la participación ciudadana si la controlasen y si esta supuesta apertura fuera útil para mantener el apoyo electoral de los ciudadanos. Sin duda, impulsar la participación exige un liderazgo firme y enérgico, característico de Estado, aunque también es válido un liderazgo modesto de quien trata de ser un humilde servidor de la cosa pública (Pérez-Díaz, 2008).

Si actualmente no se observa que se promueva demasiado es porque falta este liderazgo o también puede deberse a otras dificultades. En este punto, quizá una de las más grave es que la oposición quedaría maniatada al contar con un escaso margen de maniobra porque si se gobernase según las decisiones de los ciudadanos, sería difícil la reacción de la oposición porque no es políticamente correcto contraponerse a las decisiones de los ciudadanos (Villoria, Iglesias, y Delgado, 2005).

Este modo de proceder supone una mayor implicación de los ciudadanos que, en el fondo, residiría en postular un modo más genuino de *hacer* política, basado en un paradigma político de servicio al ciudadano. Sin embargo, el éxito de esta propuesta requiere la adecuada preparación de los ciudadanos, aspecto que no conviene olvidar y que no se ha afrontado suficientemente porque implica la conveniencia de que sea en el ámbito educativo donde se forme en cuestiones democráticas y en el ejercicio de la participación, sobre todo para que sea creíble y para que asuman la responsabilidad de sus decisiones.

En principio, se aprecia que los políticos no quieren ceder el control y aunque hayan generado mecanismos de consulta, todavía son escasos los órganos decisorios, y además, las decisiones continúan sin ser vinculantes. En resumen, la apertura actual a nivel local a través de los mecanismos institucionales y la mayor concienciación de la necesidad de la participación política son insuficientes sobre todo por parte de los políticos. Además, se establece que el liderazgo político es una condición necesaria para el fomento de la participación ciudadana.

8. Medidas para mejorar la calidad democrática

Desde el principio se ha establecido la necesidad de afrontar el problema de la corrupción política con el ánimo de alcanzar la ansiada regeneración democrática en un



triple ámbito: sistema, el fundamento de la actividad política y la cultura de la participación. En este sentido, cualquiera de las medidas que se puedan aportar en esta línea ha de tener la impronta de mejorar la calidad democrática. La advertencia de González (2000) es útil porque las medidas no deben estar focalizadas únicamente a frenar la corrupción, sino que es preciso también que garanticen la vigencia y realización en el ámbito de la Administración pública de todos los valores éticos. A modo de propuesta, se pueden exponer las siguientes medidas dirigidas a mejorar la calidad democrática.

Respecto al sistema se proponen varias medidas, la gran mayoría centradas en los partidos políticos:

a) Probablemente la primera de las cuestiones que concite un abrumador consenso de los ciudadanos son las listas abiertas, lo que provocaría una necesaria apertura en los partidos políticos.

b) Un sistema electoral mixto con parte de los representantes elegidos en una lista a un partido y otros en circunscripciones más reducidas. Esto facilitaría el contacto entre el político y el ciudadano.

c) Mayor proporcionalidad del sistema en las elecciones para evitar que el número de votos necesarios para lograr un escaño sea tan dispar según la circunscripción.

d) La elección de los candidatos por parte de los miembros del mismo en elecciones primarias en el seno de los partidos. Estas deberán regularse convenientemente, pero el afiliado no ha de ser alguien con quien se cuenta para apoyos puntuales y sobre todo en periodo electoral.

e) La democracia interna en los partidos. La falta de la misma denota oscurantismo y un excesivo control. Si no hay transparencia en la toma de decisiones internas es complicado que se promueva a nivel institucional.

f) Un programa electoral claro. En este sentido, sería importante que la estructura de estos fuera similar en todos los partidos, pero diferentes en cuanto a su contenido. Además, lo lógico es que sea elaborado con la participación de los miembros del partido y también con las aportaciones de los ciudadanos. Asimismo, se les debería pedir soluciones concretas para los principales problemas que afectan a la sociedad.

g) La financiación de los partidos políticos también es una materia a resolver. En este sentido, se barajan varias propuestas, entre ellas destaco la de limitar las aportaciones a personas físicas y no jurídicas y establecer un límite en la donación y que, por supuesto, sean transparentes.

h) Los ciudadanos o algún órgano externo deberían tener la posibilidad de controlar el cumplimiento de los programas dictados por los partidos y quizá sea pertinente que puedan contar con la remoción del cargo del representante que no haya obtenido un mínimo cumplimiento de su programa. Esto exige que el programa sea transparente y que la consecución del mismo pueda ser evaluado con indicadores concretos.

i) Reducir el ámbito de decisión de los políticos sobre todo en el número de cargos de libre designación que pueden contratar o en gastos de carácter personal que pueden ser interpretados como de lujo.

En cuanto al ejercicio del cargo público por parte de los representantes elegidos:

a) Una formación mínima exigible a los representantes para que sea eficaz su labor. Actualmente, no hay ningún requerimiento formativo para el acceso a la elección como representante de los ciudadanos.



b) En esta línea también parece pertinente una duración limitada en los cargos para magnificar que la política es un servicio y evitar que la repetición sucesiva en el cargo puede provocar situaciones de nepotismo. Esto se comprende si se recupera el fundamento de la actividad política como servicio.

c) Es oportuno que quienes sean representantes hayan trabajado antes en alguna entidad fuera de las instituciones políticas para que el ejercicio de la actividad política no sea confundida con un lugar al que se desea llegar y que no se quiere dejar.

d) En cuanto a la remuneración económica habría que limitarla y, sobre todo, que exista un criterio claro y no esté al arbitrio de los propios representantes porque de modo reiterado lo que se observa es que lo primero que se realiza al ocupar el cargo es subirse el sueldo.

e) No conviene que una misma persona ostente varios cargos en diferentes instituciones.

Además son necesarias medidas a nivel legal, tanto desde el punto de vista civil o penal:

- a) Endurecimiento de las penas para quienes cometen estos delitos.
- b) La restitución del dinero que hay sido sustraído.
- c) No es suficiente esta restitución, sino que se debería revisar la conveniencia de una responsabilidad civil con el pago de daños y perjuicios a la sociedad a quienes han cometido delito de malversación de fondos públicos.

En cuanto a las medidas para generar la participación ciudadana nos centramos en la propuesta del modelo bidireccional señalado con las cuatro fases claramente defendidas. Probablemente, sea necesario descubrir auténticos líderes políticos, éticamente buenos, magnánimos y dispuestos a ejercer su vocación de servicio a la ciudadanía. Estos auténticos líderes políticos serán quienes sin miedo aboguen por una participación ciudadana.

9. Bibliografía

- Fernández, I. (2006). Participación ciudadana en el nivel local: Desafíos para la construcción de una ciudadanía activa, *Expansiva*, 84, pp. 1-13.
- González, J. (2000). *La ética en la Administración pública*. Madrid: Cuadernos civitas.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de Democracia*. Barcelona: Ariel.
- Lizcano, J. (2012). Transparencia, *Eunomía, Revista en cultura de la legalidad*, nº 3, pp. 160-166.
- Mora, J. J. (2012). Accountability electoral: ¿elecciones como mecanismo de rendición de cuentas? *Sistema*, 228, pp. 97-117.
- Nieto, A. (2007). *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- Pastor, E. (2009). *Participación ciudadana y gestión de las políticas sociales municipales*. Murcia: Editum.
- Pérez-Díaz, V. (2008). *El malestar de la democracia*. Barcelona: Crítica.
- Polo, L. (1997). *Ética. Hacia una versión moderna de los temas clásicos*. 2ª ed. Madrid: Aedos.
- Polo, L. (2003). *Antropología trascendental. La persona humana*. Pamplona, Eunsa.



- Polo, L. (2005). *La libertad trascendental*. Cuadernos de Anuario Filosófico, nº 178, Pamplona: Universidad de Navarra.
- Putnam, R. (2003). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Rodríguez-Arana, J. (2006). *El buen gobierno y la buena Administración de Instituciones Públicas*. Pamplona: Aranzadi.
- Ruano, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana, *Política y Sociedad*, Vol. 47 Núm. 3, pp. 93-108.
- Torres, E. (1996). Los desafíos de la participación democrática en América Latina y el año 2000, *Síntesis*, Nº 25, p. 199.
- Villoria, M. Iglesias, A. y Delgado, L. (2005). *La participación ciudadana en grandes ciudades*. Madrid: Dykinson.



40 MEDIDAS PARA LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

José María Vidal

Francesc García Donet

Imma Aguilar Nàcher

Asociación MÁS DEMOCRACIA

<http://www.mas-democracia.org>

@mas_demo

1. Más (y mejor) democracia

La constatación de que *lo público* (el interés general) ya no está garantizado –suficiente y exclusivamente– por *lo político* es más evidente cada día. Las limitaciones de la política formal (partidos, instituciones y agentes sociales) se muestran descarnadamente en su incapacidad para interpretar y comprender bien la realidad, seleccionar el capital humano y gestionar eficientemente los recursos públicos, representar a la ciudadanía generando entornos transparentes, confiables y permeables, y proponer soluciones sostenibles e innovadoras a los retos sociales con una acción ejecutiva y legislativa adecuada en tiempo y forma. En definitiva, la desconfianza ciudadana crece por los límites de la política en su ejemplaridad y, también, en su eficiencia y eficacia.

A todo ello, hay que añadir una progresiva reducción del poder de la política, de su fuerza para situarse como el último resorte, de su autoridad para priorizar el interés general como principio que articule y jerarquice nuestra sociedad y que sea el límite insuperable e insobornable a lo vorazmente especulativo. La política retrocede, incapaz e inerte, ante la destrucción que impone un modelo socioeconómico que favorece el desorden cortoplacista e hipoteca nuestro futuro –y el de las generaciones venideras– en forma de deuda insostenible, cambio climático, pobreza y desempleo estructural.

Los niveles de desafección democrática no dejan lugar a dudas. Los datos son abrumadores, demoledores con los políticos, los partidos e instituciones. La brecha se hace más profunda. Gran parte de la desconfianza se debe a la opacidad de todo lo que rodea a la política. La ciudadanía cada vez se siente, además, más frustrada a la hora de participar porque constata que no es escuchada ni atendida. A veces, incluso, es despreciada e insultada.

En este estado de cosas, se impone una renovada alianza entre representantes y representados que supere –profundice, mejore, aumente– la legitimidad por delegación de la arquitectura democrática actual, construyendo gobiernos y parlamentos más útiles, gracias a la cooperación pública. Y los retos a los que nos enfrentamos ya no permiten la acomodaticia tranquilidad de delegar nuestra soberanía –y nuestro futuro– por períodos electorales, sin mayor implicación cívica y responsabilidad ciudadana. No podemos esperar, ni podemos desentendernos. Nuestra democracia formal no es suficiente para garantizar el nivel de fuerza y capacidad política que se necesita, si queremos tener horizontes compartidos. Hace falta más política: más acción, mejor legislación, que se cumpla y más (mucho más) representación y participación.



La democracia necesita personas demócratas comprometidas. Nada se defiende desde la pasividad. Nada se mejora desde la indiferencia. Nada se profundiza sin esfuerzo e implicación. La democracia no es un regalo permanente, es una conquista diaria.

La propuesta es pasar de la crítica exigente a la propuesta responsable. El deterioro de la política democrática y el retraso y la incapacidad de nuestras instituciones para hacer las necesarias reformas que demanda nuestra sociedad nos han llevado a un bloqueo, a una peligrosa parálisis. Los miedos, los recelos, el desconocimiento atenazan a nuestros dirigentes políticos y sociales. Sin reformas no hay futuro.

La elevada desafección ciudadana actual hacia el sistema político puede degenerar en un amplio cuestionamiento del modelo de democracia representativa que podría llevarnos a la antesala del autoritarismo. Para preservar la democracia es preciso reconocer dónde han estado los problemas e intentar corregirlos con más democracia.

Y los problemas han surgido a partir de un excesivo protagonismo de los partidos políticos, cuya necesidad de fortalecimiento era entendible a la salida de una dictadura, pero que 35 años después debe revisarse, sobre todo porque los partidos han acabado interpretando su papel institucional en clave oligárquica. De ahí se derivan dos de las principales lacras actuales: el sometimiento de las instituciones democráticas a los intereses partidistas y la débil institucionalización de los mecanismos de participación directa, transparencia, control o rendición de cuentas por parte de los partidos.

Por eso, para regenerar la democracia se necesita llevar a cabo un ejercicio simultáneo en cuatro planos interrelacionados: ley de partidos, ley electoral, medidas anticorrupción y ensanchamiento de la democracia. Los cuatro forman un bloque concatenado en el que podemos empezar por donde queramos, aunque siempre acabaremos viendo los cuatro en su conjunto.

Presentamos aquí las principales propuestas que hacemos para abrir un debate ciudadano sobre cada uno de los apartados.

Son varias las acciones emprendidas en los últimos meses desde los poderes ejecutivo y legislativo para introducir cambios regulatorios en aspectos como la financiación de los partidos, la transparencia de la actuación pública, la responsabilidad criminal de las personas jurídicas o la ampliación del delito de apropiación o malversación. Deben ser reconocidas y apreciadas. Pero la tarea es larga y debe implicar a la sociedad civil organizada mediante propuestas y, sobre todo, con una presión vigilante para que los poderes públicos no bajen la guardia en asuntos de tanta importancia.

2. Reforma de la ley de partidos

La sociedad española asiste preocupada y escandalizada al deterioro de la política. Tras 35 años de democracia, los partidos funcionan mal. La corrupción política se extiende y la ciudadanía la percibe como un fenómeno generalizado. Las leyes y pactos para controlarla han fracasado. Las reglas que se han impuesto en los partidos hacen que la trayectoria de los políticos dependa de la voluntad de las cúpulas partidarias, por lo que la política carece de los pesos y contrapesos necesarios para que unos políticos controlen a otros.



Los partidos son entidades especiales, se financian con presupuestos públicos, sus afiliados cobran retribuciones públicas y son investidos como autoridad cuando ocupan cargos públicos, tienen atribuido el monopolio de la representación ciudadana y sus empleados cobran de las subvenciones que se asignan a los partidos. No son asociaciones privadas como el resto, y sin embargo los partidos tienen menos obligaciones contables y de reunión de sus miembros que las comunidades de vecinos o las asociaciones culturales o deportivas. Su funcionamiento debe regularse mediante una Ley de Partidos que sea, al menos, tan meticulosa como la Ley de Sociedades, porque su funcionamiento tiene más trascendencia social que el de cualquier empresa.

Nuestros problemas los afrontaron antes otras democracias. Estados Unidos o Alemania reaccionaron con leyes eficaces, que crean competencia entre los políticos para elegir a los cargos internos y a los candidatos a cargos representativos, y esa competencia garantiza un mayor nivel de moralidad en la vida pública, porque unos se vigilan a otros.

Proponemos una nueva Ley de Partidos Políticos, basada en la Ley de Partidos alemana, que regule su organización, funcionamiento interno y su financiación.

2.1 Normas sobre organización y funcionamiento interno

A) Democratización de la organización y el funcionamiento interno de los partidos políticos:

- Regulación de la estructura interna que deben establecer los estatutos, con congresos cada dos años para elegir cargos directivos y reuniones de los órganos de control de las direcciones y los parlamentos internos (Juntas Directivas, Comités Federales o Regionales, etc.) cada cuatro meses, como mínimo.
- Mayor capacidad de participación de los afiliados mediante “elecciones directas” para cargos internos.
- Mayores posibilidades de participación de la ciudadanía: la elección de los candidatos a cargos representativos se realizará por elecciones primarias abiertas y organizadas por las juntas electorales. La ordenación en listas será por orden de votos de las candidaturas, respetando la paridad de género. Podrán realizarse primarias independientes para elegir a los primeros de las listas.

B) Control eficaz del funcionamiento de los partidos y protección de los derechos de afiliados y ciudadanos: Creación de una comisión de ética y garantías en los partidos políticos, y posibilidad de recurso ante la jurisdicción ordinaria en caso de vulneración de derechos por actos de los órganos ejecutivos.

C) Transparencia: Impulso a la transparencia mediante la apertura de datos, incluyendo la publicación en el BOE o BO autonómico y la web de los partidos de los Estatutos de cada Partido, así como la publicación de las resoluciones políticas en la web de los partidos.

D) Rendición de cuentas: Consideración de los programas electorales como “contratos con la ciudadanía”, con rendición de cuentas periódica (al menos anual, en todos los niveles territoriales) y cuyo incumplimiento debe conllevar responsabilidades políticas.



E) Libertad de conciencia de los representantes: Respeto a la libertad de voto de los cargos electos presentados en sus listas electorales, en función de su conciencia y de acuerdo con los compromisos electorales de la formación por la que presentan su candidatura.

2.2 Financiación de los Partidos

A) Los encargados de las cuentas del partido tendrán un mandato limitado a cuatro años. Los distintos niveles del partido elegirán interventores. Los partidos pasarán una auditoría anual por una empresa independiente. Los responsables económico-financieros deben tener responsabilidad penal por las cuentas de los partidos.

B) Se creará una comisión de auditoría de cuentas y comisión de gastos electorales en los partidos para el control interno. Para cada elección se constituirá una comisión de expertos de acreditada cualificación, que verificará los gastos en la campaña y emitirá un informe sobre dichos gastos en el plazo de tres semanas tras la elección. Podrá abrir inspecciones urgentes para verificar el cumplimiento de los topes de gasto electoral.

C) Las fundaciones y otras entidades pertenecientes a los partidos estarán sometidas a las mismas normas sobre financiación y su control que los propios partidos.

D) Se promoverá la transparencia y rendición de cuentas mediante apertura de datos relativos a gastos electorales y se establecerán límites y normas de publicidad a las donaciones a los partidos.

E) Prohibición de donaciones en especie y en metálico a los partidos.

F) La sección de fiscalización de los partidos políticos del Tribunal de Cuentas deberá ser ejercida por un Consejero ratificado por una mayoría cualificada del Congreso (3/5) y deberá disponer de un equipo técnico suficiente y con garantías de profesionalidad. Los informes internos serán públicos.

3. Reforma Electoral

El sistema electoral ha sido, junto a la Constitución, la piedra de bóveda sobre la que se ha construido la democracia española. De hecho, el sistema electoral es anterior a la propia Constitución y determinó en buena medida quiénes, y en nombre de qué formaciones políticas, serían los padres de la Constitución.

Desde 1977, el sistema electoral ha logrado ordenar el fragmentado mapa de partidos políticos de la transición, ha demostrado sobrada capacidad de generar gobiernos estables y con un nivel aceptable de alternancia y, además, todo ello con un buen nivel de representación nacional de los territorios con singularidades históricas.

No obstante, 37 años después, el modelo da muestras de agotamiento. La sub-representación de terceras fuerzas políticas nacionales, la sobre-representación de los dos principales partidos y del voto rural, que rompe el principio democrático de igual valor del voto, así como la excesiva concentración de poder en las cúpulas de los partidos políticos a la hora de la selección de los candidatos, son algunas de las críticas que se pueden formular con mayor fundamento a nuestro sistema electoral. Y en un momento de grave desafección ciudadana hacia el funcionamiento de las instituciones, son críticas que deben ser atendidas, buscando soluciones que, de nuevo, incrementen la



confianza de la ciudadanía y la legitimidad de un sistema, el electoral, que es la base de todo el sistema político.

En opinión de +Democracia, cualquier reforma del Sistema Electoral Español debería contemplar siguientes principios:

A) El primer objetivo de cualquier reforma debería ser el de cultivar la cultura del pacto y del acuerdo que inspiró la transición, pero garantizando que el valor del voto sea igual para cualquier ciudadano o ciudadana, indistintamente del territorio en el que viva. Nuestra actual democracia, superados los obstáculos de la transición, requiere de un sistema electoral que tienda a una mayor proporcionalidad entre las preferencias expresadas por los ciudadanos y los resultados expresados en diputados y diputadas para cada formación política.

B) La reforma, además, debe acercar la figura del diputado a sus electores y sus problemas más cotidianos. Esta proximidad, resuelta a través de circunscripciones más pequeñas y sistemas mayoritarios, se encuentra lejos de nuestra tradición inmediata, pero precisamente son momentos de excepcionalidad como los actuales los que requieren medidas audaces. En nuestra propuesta, al menos la mitad de los diputados y diputadas deberían ser elegidos de forma directa, en distritos uninominales, incentivando así la competencia electoral y obligando a las grandes formaciones políticas a prestar una mayor atención a la ciudadanía.

C) Como ya hemos adelantado en el apartado anterior, los partidos políticos deben estar obligados por ley a seleccionar a los candidatos electorales de estos distritos unipersonales mediante sistemas de primarias abiertas, auténtico punto central de cualquier reforma que pretenda conseguir una mayor proximidad entre los electores y sus representantes.

D) Se debe respetar el principio de la representación paritaria. La mayor proporcionalidad y la elección de, al menos, la mitad de los diputados y diputadas de forma mayoritaria son compatibles con la paridad entre hombres y mujeres en el Parlamento resultante, a través de la asignación corregida de los puestos de las listas presentadas por los partidos a la elección proporcional. El respeto a la paridad debe incluir la representación de hombres y mujeres en los órganos parlamentarios.

E) Considerando que la presencia en el Congreso de partidos de fuerte implantación territorial puede favorecer la gobernabilidad y aporta una amplia representatividad de la realidad social y política española, la fórmula electoral que se adopte y cualquier barrera de entrada que se exija deben respetar la riqueza de esta expresión de pluralidad.

F) Para que estos cambios sea posibles en el marco de una reforma constitucional limitada, las circunscripciones electorales deben respetar y reforzar las demarcaciones administrativas existentes (Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios), de forma que las listas de las formaciones políticas se presenten por Comunidades, y los distritos unipersonales respeten los límites territoriales y la contigüidad de los municipios, buscando tamaños de población homogéneos e imposibilitando de esta forma los intentos de ingeniería electoral.

G) Por último, y de forma transitoria hasta que sean posibles las reformas necesarias para una completa actualización de nuestro sistema electoral a las exigencias de la sociedad española, se deberían incorporar de forma urgente medidas que posibiliten el



derecho de los electores a expresar sus preferencias, a través del desbloqueo de las listas de candidatos al Congreso de los Diputados.

4. Lucha contra la corrupción

La transparencia y la obligación permanente de rendir cuentas son condiciones necesarias para lograr un ejercicio eficaz y honrado de las responsabilidades públicas, más allá de la pertinente acción pública para reprimir la corrupción política. Aunque resulta conveniente endurecer las sanciones y aumentar los recursos de investigación a disposición de los jueces, estas medidas nunca serán suficientes si amplias zonas de la actuación de los poderes públicos se mantienen ocultas de la luz del escrutinio ciudadano. Por ello, ante todo resulta crucial que se garantice el acceso pleno de la ciudadanía a la información pública, una accesibilidad que los medios actuales facilitan sin que por ello se vea afectada la eficacia de la Administración.

Además, se deben realizar esfuerzos para erradicar la tolerancia social con las formas menores de corrupción, que constituye el semillero moral de los comportamientos más graves, y construir una cultura de la ejemplaridad en la Administración Pública que permita restablecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones, recuperar el prestigio de la política y combatir los recelos actualmente existentes sobre la fuerza de las leyes o la equidad del sistema judicial.

Los casos de corrupción que estamos conociendo ahora se originaron hace unos años. Hay que aprender de lo ocurrido entonces para evitar que se produzcan ahora, o en el futuro, nuevos casos. Queremos no sólo sancionar los delitos, también evitar que se produzcan, por lo que debemos avanzar en medidas sancionadoras y preventivas. Con la información de la que ya disponemos tras analizar los casos de corrupción que se han hecho públicos, podemos extraer dos conclusiones en firme:

- Que la inmensa mayoría de los casos de corrupción tienen que ver con la financiación irregular de partidos políticos vinculada a la adjudicación de contrataciones públicas. Parece obvio, pues, que en ambos aspectos hay que introducir las reformas oportunas.
- Que todos los casos de corrupción que se conocen están siendo investigados por la policía, la fiscalía anticorrupción, los juzgados de instrucción y, cuando hay causa, por los juzgados correspondientes, que aplican las sanciones establecidas por ley. Ello indica que el sistema funciona, y basta ver el número de causas abiertas y de procesados o, incluso, el número de imputados (o sentenciados) que están en la cárcel. Pero el procedimiento es demasiado lento y lleno de agujeros por los que, con demasiada frecuencia, se escapan las posibilidades de una pronta justicia, dando sensación de impunidad y de componendas. Habrá que incrementar, por tanto, los medios materiales y humanos dedicados a la inspección, instrucción y procesamiento de los delitos de corrupción, así como revisar los procedimientos para hacerlos más ágiles, sin pérdida de garantías.

Para avanzar en el proceso que debe permitir la eliminación de conductas moralmente reprobables en el seno de los poderes públicos, proponemos la adopción, con carácter inmediato, de las siguientes medidas:



A) Cambiar la Ley de Transparencia para establecer el acceso a la información procedente de la Administración Pública como un derecho de la ciudadanía. De esta manera, se instaurará como norma general la plena transparencia en cualquier actuación pública, en lugar de limitarla, como ocurre ahora, a un catálogo tasado de ámbitos en que se exige la transparencia mientras se mantiene la opacidad en todo el resto. Las administraciones estarán obligadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a la misma información que utilicen internamente, preferentemente en abierto vía Internet, aunque si en algunos casos existe una imposibilidad técnica para ello se deben proporcionar otras soluciones que garanticen el ejercicio del derecho de acceso. Sólo se admitirán como excepciones los datos de naturaleza estrictamente personal – que no incluyen las retribuciones- y aquellos que puedan afectar a la seguridad del estado o a la defensa de la competencia, estas dos últimas de forma temporal, argumentada y por los mínimos plazos posibles.

B) Extender la reforma del Código Penal, que tipifica la ocultación, simulación y falseamiento de las cuentas públicas, a la ocultación, simulación y falseamiento de los datos públicos que entren dentro del ámbito de acceso público de la Ley de Transparencia.

C) Introducir en la legislación la exigencia de rendición de cuentas para todas las decisiones de los responsables políticos, incluidas aquellas que gozan de discrecionalidad a partir de la confianza otorgada por los electores, y en particular:

- Motivar exhaustivamente, incluyendo análisis tipo coste-beneficio y de coste de oportunidad, todas las decisiones que impliquen la utilización de recursos públicos, tanto a nivel ejecutivo como legislativo.
- Cuando no se afecte al uso de los recursos públicos, explicitar los argumentos políticos que motiven las decisiones administrativas donde la ley permite un amplio margen discrecional en la decisión pública: indultos – que no podrán concederse a condenados por corrupción -, designación de altos cargos o de miembros de jurados, entre otras.
- Reservar los cargos de libre designación al nivel superior de cada administración, profesionalizando la función directiva, exigiendo requisitos de idoneidad técnica para ocupar altos cargos y haciendo públicos sus currículums y la motivación de su nombramiento.

D) Establecer para cualquier responsable político o empleado público:

- La prohibición de aceptar regalos, salvo los de carácter protocolario que pertenecerán a la administración y se inscribirán en un registro (accesible al público, como es la norma general).
- La prohibición de aceptar invitaciones que provengan de empresas o particulares con actividades relacionadas con el ejercicio del cargo público, mientras que las invitaciones procedentes de entidades de carácter asociativo serán aceptadas sólo si se trata de actos públicos y siempre que el coste de la invitación esté por debajo de un umbral razonable (actualmente, unos 30 € para comidas y unos 100 € la habitación, caso de ser necesario el alojamiento), con la obligación de inscribir en un registro (igualmente público) dichas invitaciones.



E) Realizar campañas de información destinadas a los empleados públicos, a las empresas y al público en general para sensibilizar sobre la intolerancia con toda forma de corrupción y comunicar los detalles de la normativa para luchar contra ésta en todos los ámbitos.

F) Regular la figura del alertador, incluso anónimo, para una protección efectiva que permita denunciar cualquier infracción, tanto en el ámbito de la Administración Pública como en el seno de los partidos políticos.

G) Mantener la exigencia actual de dos años de incompatibilidad para ejercer cualquier actividad privada en sectores relacionados con el ejercicio previo de responsabilidades públicas (para no obstaculizar la entrada en la actividad política de personas competentes procedentes del sector privado), aunque se debe establecer una prohibición de mayor duración (al menos diez años) para intervenir desde la iniciativa privada en algún ámbito concreto afectado directamente por una decisión que el responsable público tomara durante su ejercicio. La incompatibilidad se extenderá a altos funcionarios y directivos de las empresas públicas, de las tres administraciones del Estado. Se dotará de independencia y capacidad inspectora, y de denuncia, a la oficina de intereses, que debe depender del parlamento y no del ejecutivo. Para el caso de los sectores regulados, se establecerá una incompatibilidad total para los expresidentes del gobierno y una incompatibilidad de 10 años para exministros y altos cargos de la administración central y autonómica, incluyendo a los directivos de empresas públicas.

H) Establecer un registro público donde los responsables públicos en ejercicio (incluidos parlamentarios) y los antiguos cargos públicos que estén sometidos a un periodo de incompatibilidad, justifiquen la ausencia de conflicto de intereses en un caso que les afecte, suponiendo la falta de declaración una prueba indiciaria de culpabilidad y un delito de ocultación de pruebas.

I) Responsabilidad patrimonial de los condenados por corrupción, que conlleve la obligación de devolver el dinero sustraído, respondiendo con los bienes personales en caso de no hacerlo.

J) Dotación con medios suficientes de los órganos implicados en la lucha contra la corrupción: Tribunal de Cuentas, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Oficina de Conflictos de Intereses, Fiscalía Anticorrupción, Consejo General del Poder Judicial.

K) Incorporar un sistema de elección de los miembros de los órganos de control de la Administración Pública, incluidos los dedicados a la lucha contra la corrupción, que ofrezca garantías de independencia real respecto de los partidos políticos y del Gobierno, sea a través de cargos no renovables durante mandatos muy largos o mediante sorteo (que ha funcionado muy bien en órganos como la Junta Electoral Central), siempre entre personas de reconocida acreditación profesional para el puesto, que deberá ser sometida a escrutinio público.

L) Ampliación de los poderes del Tribunal de Cuentas:

- Establecer el deber de colaborar con el Tribunal de Cuentas de cualquier tercero que pueda estar relacionado con la actividad económico financiera que se estuviera fiscalizando.



- Los informes y reparos de los interventores locales, en caso de una decisión contraria por parte de la autoridad local, deberán enviarse de oficio al Tribunal de Cuentas.

M) Unificación de los criterios sobre la declaración de bienes y actividades de los cargos públicos de las tres administraciones (central, autonómica y local) además de los miembros de todas las cámaras legislativas.

N) Regulación única de los criterios de creación y funcionamiento de los entes públicos empresariales y otros entes públicos análogos, pertenecientes a las tres administraciones.

O) Establecer las retribuciones de los cargos públicos a través de una ratio entre los sueldos públicos y el salario medio privado de cada nivel de responsabilidad, además de eliminar la posibilidad de percepción de más de un sueldo procedente del dinero público.

P) Mayor control de los contratos públicos:

- Modificar la Ley de Contratos, limitando al máximo los procedimientos negociados e introduciendo la obligación de justificar por escrito el procedimiento elegido por parte de los órganos de contratación, donde debe generalizarse la figura del tribunal de contratación.
- Declaración de la nulidad de los contratos públicos, concesiones o licencias obtenidos mediante un acto afectado por la corrupción.
- Notificación de la condena a todos los registros de contratantes.

Q) Reformas en el ámbito de la Justicia:

- Revisar profundamente la fase de instrucción en los procesos de corrupción, para simplificarla y agilizarla, abriendo la posibilidad, en los casos complejos, de que se pueda juzgar partes cerradas, sin esperar a que concluya la instrucción de todos los hechos.
- Dotar de medios suficientes a las fiscalías provinciales, donde se investiga más del 80% de las causas de corrupción, con el apoyo de miembros especializados de la policía judicial, de agentes tributarios y de la intervención general, así como de los medios electrónicos que permitan acceso telemático a datos esenciales que afecten al proceso.
- Incrementar los medios, materiales y humanos, de la Audiencia Nacional, para los casos que, por su entidad, corresponden a esta instancia.
- Incrementar, en el tiempo, las penas de inhabilitación para los condenados por delitos de corrupción política.
- Modificar el estatuto orgánico del ministerio fiscal para dotar de independencia efectiva a los fiscales anticorrupción.
- Introducir el delito penal de enriquecimiento injustificado de funcionario o cargo público.



5. La ampliación de la democracia

Hasta hace poco tiempo, las cuestiones que se planteaban en el ámbito de la política giraban en torno a la necesidad de ampliar la democracia, de su profundización o bien de la recuperación de aquellas partes olvidadas que el sistema formal de la política institucional había perdido. El único punto de acuerdo solía ser que siempre se puede hacer algo más o algo mejor en el escenario de la democracia, algo que sirviera para restablecer la confianza y el afecto de la ciudadanía hacia sus representantes públicos. Ahora, los síntomas son ya inequívocos: el impacto generalizado de lemas del 15-M como “No nos representan” o “Nuestros sueños no caben en vuestras urnas”, los resultados electorales, lo que proclaman o anticipan los sondeos, todo nos obliga a repensar el papel de los partidos y la manera de que la política recobre su credibilidad y su utilidad.

En esta situación, no parece suficiente la reforma de algunas leyes aisladas ni responder con medidas de regeneración democrática a las demandas de una “democracia real”; la inquietud se ha generalizado y sólo podrá desembocar en un desenlace positivo si se aplican soluciones de naturaleza integral. Resulta necesario, por tanto, auditar todo el sistema y estudiar fórmulas globales para avanzar en más y mejor democracia. Nuestro nombre responde precisamente a esa inquietud, la de repensar lo que tenemos, porque no nos conformamos y porque creemos que es posible cambiarlo para mejor.

La participación de la ciudadanía en la actividad política ha dejado de ser un elemento complementario de la democracia representativa para convertirse en un elemento de legitimidad de la actuación pública. No se trata sólo de que la eclosión de herramientas tecnológicas permite hoy en día una interacción constante entre los dos polos de cualquier relación, es que además una parte considerable de la ciudadanía exige ahora poder desempeñar los dos papeles, el de emisor y el de receptor, en todo momento y sin ninguna traba. De ahí que resulte imprescindible la urgente adaptación de nuestras instituciones democráticas a ese nuevo paradigma.

La llamada “democracia participativa” ha fallado, hasta el momento, en ofrecer un modelo institucionalizado de participación que sea efectivo y, por lo general, las iniciativas en este campo, tales como consultas ciudadanas o presupuestos participativos, son experiencias aisladas y restringidas al ámbito de lo local, de las que se puede obtener, en cualquier caso, enseñanzas diversas.

Los nuevos instrumentos técnicos y las capacidades que facilita la sociedad de la información deben ofrecer una oportunidad para la colaboración entre los actores de la política (gobierno, partidos, instituciones, movimientos sociales, ciudadanía, parlamentos y otras instituciones) para entablar la relación a la que aspiramos los que creemos que es posible avanzar en más democracia y dar respuesta así a las demandas que expresa la sociedad.

Desde +Democracia entendemos como “Parlamento Abierto” aquel que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por toda la ciudadanía. Un parlamento abierto es aquel que permite la apertura de espacios de participación y colaboración con los ciudadanos mediante todo tipo de cauces, incluidas las redes sociales, para realizar un escucha activa de lo que la ciudadanía necesita o reclama, y mediante instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios con capacidad de establecer o modificar la agenda política.



Desde +Democracia creemos que abrir los parlamentos es una medida necesaria para la regeneración democrática y proponemos las siguientes medidas para avanzar en transparencia, participación y colaboración:

1. Abrir un portal de transparencia parlamentaria activa que vaya más allá del cumplimiento estricto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, con el más alto grado de exigencia y calidad en cuanto a sus contenidos, para lo cual es necesario:

- Establecer un procedimiento que garantice el derecho de acceso a la información de la ciudadanía a toda la información parlamentaria creada por el parlamento o de la que las cámaras han tenido conocimiento, incluidos los informes remitidos por el Gobierno como documentación complementaria de los proyectos de ley.
- Crear foros deliberativos entre ciudadanos y representantes, públicos y abiertos, en el marco de una voluntad clara de establecimiento de alianzas, aportando información y documentación sobre el contexto de las iniciativas sometidas a debate y garantizando la implicación de los parlamentarios en el propio proceso de deliberación, así como en la elaboración de las conclusiones.
- Incorporar a las iniciativas legislativas aprobadas una “huella legislativa” que permita saber la procedencia de las modificaciones introducidas durante el trámite parlamentario: incluyendo aportaciones de colectivos o lobbys, foros deliberativos o comparecencias de expertos, publicando en abierto esta información.
- Impulsar una mayor presencia del parlamento en las plataformas de la web social, con la instalación de canales de intercambio y conversación entre parlamentarios y ciudadanos, y con la realización de sus correspondientes evaluaciones, en una actividad dinámica.

2. Mejora de la Iniciativa Legislativa Popular para facilitar su utilización como cauce de participación a través de una reducción a 200.000 del número de firmas necesarias, una revisión del catálogo de temas excluidos de la posibilidad de ser objeto de una ILP (mediante una revisión constitucional) y la creación de un portal de la iniciativa legislativa popular, soportado por la Junta Electoral Central, que sea un soporte para la difusión y conocimiento de las iniciativas presentadas y que facilite el procedimiento de recogida de firmas electrónicas. Además, se facilitará la participación de un representante de la comisión promotora de una ILP que cuente con las firmas necesarias en la defensa de su iniciativa, incluida la intervención en el pleno del parlamento.

3. Reformulación del Derecho de Petición que promueva su uso, sea más eficaz y abierto, mejore los flujos y los procedimientos, los abra y haga públicos, y reduzca los tiempos. Las iniciativas ciudadanas en este tema deberían tener reconocida su capacidad de mover peticiones y recoger estados de opinión a través de procedimientos electrónicos, sin necesidad de excesivos requisitos formales. También debería facilitarse la posibilidad de dar audiencia pública, en comisión, al peticionario tras la recogida de un número determinado de apoyos.

4. Organización de actividades pedagógicas y formativas, abiertas y de forma continua, sobre la vida parlamentaria en todos sus aspectos.



5. Impulso de la reutilización de la información parlamentaria en formatos abiertos (open data) para fomentar la participación, la transparencia y la colaboración con las organizaciones de monitorización parlamentaria interesadas en difundir o fiscalizar los trabajos parlamentarios bajo la fórmula de acuerdos de colaboración o formación.
6. Publicación de las agendas públicas de los parlamentarios (incluida la identidad de las personas con quienes se reúnan, de la misma forma como se publicarán las agendas de los miembros del Gobierno y de los altos cargos).
7. Regulación de los grupos de interés (los denominados como “lobbies”), que debe incluir, al menos, la creación de un registro de intereses en el parlamento y el Gobierno, la publicación de un Código de Conducta y el acceso al parlamento para los representantes de grupos de interés registrados.



¿EN VERDAD PUEDE HABLARSE DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA?

Mariano Vivancos
Profesor de Ciencia Política de UNIR

1. Introducción

Desde hace ya algún tiempo en España se ha querido dar prioridad a las políticas de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción, ante la concatenación de casos de corrupción investigados en los últimos tiempos y el deterioro institucional acumulado durante años.

Este debate no puede sin embargo, sortear el de la calidad democrática, que inspira esta pretendida acción gubernamental. No se trata aquí de clasificar a la española, dentro de las llamadas “democracias plenas” (full democracies), a partir de los criterios de las mediciones más perfeccionadas (como la que realiza la Economist Intelligence Unit-EIU) ; sino de ver, si la nuestra, es o no una “democracia eficiente”, y cómo puede ser mejorada en su funcionamiento.

La concatenación de casos de corrupción investigados en los últimos tiempos, ha vuelto a situar a esta lacra democrática en el epicentro de la agenda pública. Según el estudio *Aproximación a una geografía de la corrupción en España* (2012), un 8,3% del total de los municipios se habrían visto afectados por diferentes casos de corrupción; y, en 2014, el Consejo General del Poder Judicial destacaba más de 1.700 causas abiertas y 500 imputados por corrupción en España.

No es de extrañar, pues, que haya aumentado considerablemente la percepción sociológica de la corrupción en nuestro país, y de sus más que nocivas consecuencias. Ocupamos el puesto 15 de los 27 países de la UE en los que la percepción de la corrupción es más alta. Según el ranking global que publica anualmente la ONG Transparencia Internacional, en el último año España ha desescalado no sólo diez posiciones como país (de la 30 hemos pasado a la 40) sino también en su puntuación global, pasando de los 65 a los 59 (sobre un total de 100: percepción de ausencia de corrupción). El peor registro del denominado “índice sobre percepciones de la corrupción” (IPC) en tres lustros, debiendo retroceder a finales de los 90 (coincidiendo con el declive del denominado “Felipismo”, jalonado por sucesivos casos de corrupción) para encontrar uno igual; y convirtiéndose en el segundo país con mayor pérdida porcentual en términos absolutos en este año.

Sin embargo, las causas que subyacen tras este fenómeno, son tremendamente complejos y muy profundos, hasta el punto que pueden estar arraigados en la práctica del “Estado de Partidos” (G^a Pelayo) que ha venido funcionando desde la Transición. La perpetuación, en la cúpula organizativa de los partidos, de una clase política burocratizada, renovada mediante cooptación y que agota su debate en la lucha partidista, el afán de un proyecto autónomo y la consecución y preservación del poder, puede ser una de ellas. Junto al afloramiento, en la última década de una corrupción de tintes estructurales, alimentada durante años al abrigo de las principales organizaciones partidarias, como consecuencia del denominado “capitalismo castizo” (también rebautizado como “de amiguetes”) y que habría generado la sensación de unas “élites extractivas” (utilizando una terminología ya célebre, generalizada a partir de los estudios de los economistas Acemoglu y Robinson, *Por qué fracasan los países. Los*



orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza, 2012) cuyo interés es manifiestamente contrario a los intereses del país, como describe magistralmente César Molinas en su reciente monografía *Qué hacer con España* (Destino, 2013).

El descrédito institucional acumulado durante años, también, se halla en el origen del problema. La mayoría de las instituciones u órganos constitucionales, “desde la monarquía hasta la justicia, muestran síntomas de putrefacción” en España, de este modo tan contundente se expresaba el pasado año un rotativo económico británico de la máxima influencia a finales del pasado año.

2. ¿Existe una auténtica Estrategia Nacional de Regeneración Democrática?

Volviendo al aspecto institucional, desde hace ya algún tiempo se ha querido englobar al conjunto de acciones y medidas impulsadas para atajar el fenómeno de la corrupción, dentro de una Estrategia (nacional) de Regeneración Democrática; el instrumento marco a través del cual el Gobierno español pretendería dar respuesta al descrédito institucional y de sus representantes, así como restablecer la confianza de los ciudadanos, seriamente deteriorada en los últimos años, en su sistema político como ponen de manifiesto todas las encuestas¹. Los resultados del más reciente barómetro del CIS², así lo atestiguan: un 42,3% mostraba su preocupación por la corrupción (cunado al inicio de la legislatura no superaba el 6%), la segunda de las preocupaciones de los españoles; y otro 23,2% identificaba a la clase política como un problema en sí misma, ocupando la cuarta de las posiciones.

Su objetivo declarado es “mejorar la imagen de la clase política, acercándola al ciudadano, y apostar por una democracia eficiente”, entendida ésta como un modo de acercar sociedad y política; ya que lo que la primera reclama de la segunda es que “los políticos resuelvan problemas reales y (por el contrario) no creen problemas artificiales”³.

Tal estrategia gubernamental ha ido ensanchando su contenido inicial como consecuencia de los avatares de una legislatura convulsa y difícil, desvirtuando su primer círculo, conformado por los siguientes ámbitos:

a) La transparencia y el buen gobierno, a través de un proyecto decisivo para avanzar en la calidad democrática que estaba siendo objeto de tramitación parlamentaria en tales momentos y, que tras un innovador proceso de “consulta pública”, será finalmente aprobado⁴ al acabar 2013; lo que fue posible al contar con un Anteproyecto⁵

¹ En una respuesta oficial dada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, organismo dependiente del Ministerio de Presidencia, ante la petición de información sobre la misma, se señala expresamente que “esta estrategia responde a la inquietud del propio Gobierno ante la percepción de un distanciamiento entre los ciudadanos y las instituciones que ha llegado a convertirse en la tercera preocupación de los españoles según la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas”. La respuesta en su integridad puede consultarse en la siguiente página web:

http://www.tuderechoasaber.es/es/request/estrategia_de_regeneracion_democr

² Los mismos pueden consultarse en la siguiente dirección web:

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3040_3059/3041/es3041mar.pdf

³ *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisiones-X Legislatura, núm. 547, pp. 2-14. La comparecencia puede consultarse en su integridad en la siguiente dirección:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/DSCD-10-CO-547.PDF

⁴ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97922-97952, disponible en la siguiente dirección: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>).

⁵ El texto del anteproyecto, aprobado el 29 de julio de 2011 puede consultarse en la siguiente dirección: http://www.access-info.org/documents/BORRADOR_LTI_para_CM_290711_conExpoMotivos.pdf



articulado en la pasada legislatura (y al que vendrá a sumarse, también, una Proposición de Ley ⁶ planteada por el grupo Parlamentario Popular en el Congreso). Entre sus aspectos más controvertidos, sin embargo, destacaría un déficit de partida, vinculado a la concepción “administrativista” que la inspira, vinculándola a un derecho secundario como el acceso a archivos y registros públicos en lugar de otros de mayor inspiración democrática, como han señalado los expertos; o, incluso, la cuestionada independencia del recientemente creado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, conformado por representantes políticos del Congreso y del Senado, así como de otros órganos constitucionales (Defensor del Pueblo y Tribunal de Cuentas) o institucionales (autoridad independiente de responsabilidad fiscal o Secretaría de Estado para las Administraciones Públicas), que inicialmente pretendió conformarse sobre la vigente la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, y cuyo cometido era “impulsar un sistema público de evaluación en España, que promueva simultáneamente mejoras en la transparencia y en el conocimiento y eficacia de los servicios públicos”⁷. Entre sus logros inmediatos destaca, sin duda, haber podido extender su ámbito de aplicación a partidos (lo que generaba muchas dudas a los expertos) y sindicatos y haber integrado a España en la llamada “Alianza para el Gobierno Abierto” (OGP – Open Government Partnership)⁸, una iniciativa multilateral de carácter global que busca hacer a los gobiernos más eficientes y esforzarse en ir más allá de sus compromisos en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

b) La mejora de la calidad legislativa, a partir de un plan de codificación y simplificación normativa que, en su desarrollo, ni ha logrado la autonomía necesaria⁹, ni tampoco desprenderse de una más que evidente inspiración anglosajona (hoy hegemónica en seno de la UE).

c) La elaboración de un nuevo plan (de acción) nacional de Derechos Humanos, en cumplimiento de mandatos parlamentarios previos (en concreto, las proposiciones no de

⁶ El texto de la iniciativa puede consultarse en la siguiente dirección web:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_326-01.PDF

El texto del anteproyecto, aprobado el 29 de julio de 2011 puede consultarse en la siguiente dirección:

http://www.access-info.org/documents/BORRADOR_LTI_para_CM_290711_conExpoMotivos.pdf

⁷ En tales términos se expresaba la Preámbulo del Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 2006), texto disponible en la siguiente dirección web: http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/agencia/RD_1418_2006_Estatuto_Agencia.pdf

⁸ Para saber más sobre dicha organización y la declaración que la sustenta, pueden consultarse los siguientes recursos:

<http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/preguntas-frecuentes>

<http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>

⁹ En el seno de la Comisión interministerial para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, se ha creado Subcomisión de Simplificación Administrativa, con el “propósito de identificar las trabas burocráticas que dificultan su ágil tramitación y conseguir una mayor simplificación que redunde en beneficio de los ciudadanos”, y cuyos primeros resultados ya han sido plasmados en un documento titulado “Reforma de las Administraciones Públicas” (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, 2013, disponible en su versión electrónica en la siguientes direcciones web: <http://www.lamoncloa.gob.es> y <http://www.seap.minhap.gob.es>). La segunda de las propuestas de actuación general de la citada subcomisión planteaba la elaboración de un Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE, que finalmente se ha centrado en el primer aspecto (disponible en la dirección web siguiente:

[http://www.060.es/060 Home/GuiaEstado/ComoTrabajaLaAdministracion/SimplificacionAdministrativa/ManualSimplificacionAdministrativa.html](http://www.060.es/060/Home/GuiaEstado/ComoTrabajaLaAdministracion/SimplificacionAdministrativa/ManualSimplificacionAdministrativa.html).



Ley de los Grupos Parlamentarios Vasco¹⁰ ; Unión, Progreso y Democracia¹¹; y Socialista¹²) y en la estela del aprobado la pasada legislatura. Desde comienzo de legislatura los Ministerios de Presidencia, Exteriores y Cooperación (a través de la Oficina de Derechos Humanos) y Empleo y Seguridad Social, vienen trabajando en la aprobación del referido documento, al que ha venido a sumarse otros, tales como un plan de Empresa y Derechos Humanos¹³ o, incluso, una Estrategia Española de Responsabilidad Social Corporativa¹⁴. Sin embargo, éste debería ser más bien el instrumento para una ulterior Estrategia de Educación en Derechos Humanos (o, en su defecto, incluso para la aprobación de un Plan nacional de educación en Derechos Humanos) por lo que choca a simple vista su incardinación en el seno de la pretendida Estrategia Española de Regeneración Democrática.

d) Y, por último, una *reforma institucional* muy específica, aplicada al Senado, centrada en la sempiterna ponencia impulsada desde la misma Cámara que se ha llegado a materializar hasta en tres ocasiones distintas en la VI, VII y VIII Legislaturas constitucionales. En el último de los citados periodos, a petición del Gobierno español, se llegó a aprobar incluso un Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional, que la incluía entre sus propuestas de mejora. La inclusión de este aspecto dentro de la Estrategia de Regeneración Democrática no resulta que digamos muy oportuno. No lo es ni por su novedad, ni tampoco por la inconcreción de sus postulados, que comportaría necesariamente una reforma constitucional (incluso de carácter agravado) y que parece no entrar dentro de los planes inmediatos gubernamentales.

Como puede verse el núcleo de contenidos con los que partirá la Estrategia Española de Regeneración Democrática y Lucha contra la Corrupción ni es compacto ni, como vemos, ha sido resultado o fruto de la reflexión pausada o de la planificación premeditada sino más bien todo lo contrario; aprovechando algunos instrumentos legislativos ya aprobados o en marcha y demostrando una improvisación patente, que ha acompañado la sucesión de anuncios de sus principales medidas y acciones.

El contenido primigenio de la estrategia, se verá ampliado como consecuencia del Debate del estado de la Nación, celebrado el 26 de febrero de 2013. En el mismo se

¹⁰ El 14 de febrero de 2012, a iniciativa del Grupo Parlamentario Vasco, se aprobaba una Proposición No de Ley que instaba a adoptar una “estrategia con medidas concretas en política exterior e interior, para la protección de los Derechos Humanos, a fin de cumplimentar el compromiso internacional adquirido por España a través de la Declaración Final de la Conferencia de Viena de 1993” (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, X Legislatura, núm. 7, de 28 de diciembre de 2011).

¹¹ El 8 de mayo de 2013, la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso aprobaba una Proposición no de Ley de UPyD que instaba a buscar “fórmulas para que las estrategias y Derechos Humanos se configuren al margen de los cambios políticos en el Gobierno de España”. (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, X Legislatura, núm. 279, de 29 de mayo de 2013, pp. 18-19). Disponible en la siguiente dirección:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-279.PDF

¹² El 4 de abril de 2013, se aprobaba la Proposición no de Ley sobre Responsabilidad Social Corporativa y Derechos Humanos, en la que se instaba al Gobierno de España a “avanzar, mediante distintas actuaciones, en materia de Empresas y Derechos Humanos” (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, X Legislatura, núm. 251, de 5 de abril de 2013, pp. 8-10). Disponible en la siguiente dirección:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/D/BOCG-10-D-251.PDF

¹³ El borrador del mismo puede consultarse en la siguiente dirección:

http://www.foretica.org/segundo_borrador_plan_de_empresa_y_derechos_humanos.pdf

¹⁴ Una síntesis de la *Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020* puede encontrarse en la siguiente dirección:

http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2014/refc20141024e_1.pdf.



aprobaba una propuesta de resolución, fruto de varias enmiendas transaccionales, sobre regeneración democrática, que incluía una serie de aspectos: la promoción de un pacto ético interpartidista, que circunstancias recientes han imposibilitado; la creación de una comisión de expertos¹⁵ de carácter independiente, a la que será encomendada la elaboración de un informe al respecto; o el impulso de una serie de iniciativas legislativas sobre las que más tarde volveremos.

En paralelo, también se aprobarán una serie de iniciativas para la reforma y modernización de las Administraciones Públicas que, por el momento, se ha concretado en la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2012)¹⁶, otra de las piezas maestras de la transformación del sector público y consecuencia directa de las políticas de austeridad y consolidación fiscal; y la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa (BOE núm. 226, de 17 de septiembre de 2014), que en aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), pretende incidir nuevamente en la eficiencia en el gasto, así como la eliminación de duplicidades y entes y organismos públicos en el ámbito de la Administración General del Estado.

Sin embargo, los primeros pasos en aplicación y concreción del ambicioso paquete legislativo contemplado por la resolución no tardarán en llegar. El 15 de diciembre de 2013 se aprobaban sendos proyectos de ley, el primero referido a mejorar la supervisión de la financiación de los partidos políticos mediante el refuerzo de controles tanto internos como externos (incluidas las competencias de fiscalización del Tribunal de Cuentas y que en el futuro se verán reforzadas con nuevas obligaciones de colaboración, tanto de las entidades de crédito como del sector público, a través de la Seguridad Social o la Oficina de Conflictos de Intereses); el segundo, a establecer con claridad las obligaciones que lleva aparejado el ejercicio de un cargo público y las correspondientes sanciones en caso de que se constaten infracciones. Tales iniciativas que iniciaban, entonces, su tramitación, conllevarán la modificación de varias leyes en vigor; y a las mismas se unirá en el último momento un informe gubernamental sobre los planes referidos a las modificaciones legales penales y procesales, en particular en lo relativo al régimen aplicable a los delitos de corrupción.

La primera de las iniciativas legislativas planteadas tuvo entrada en el Congreso el 28 de febrero de 2014¹⁷, produciéndose desde entonces sucesivas ampliaciones del plazo de enmiendas en el seno de la Comisión Constitucional. Ésta viene a sumarse a la reciente

¹⁵ La relación de los expertos que han desfilado por la Comisión Constitucional es la siguiente: Benigno Pendás García, director del CEPC; Eduardo Torres-Dulce Lifante, Fiscal General del Estado; Ramón Álvarez de Miranda, Presidente del Tribunal de Cuentas; Andrés Betancor Rodríguez, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Pompeu Fabra; Marcos Vaquer Caballería, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Carlos III; Agistí Cerrillo i Martínez, catedrático de Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya; Javier Gómez Lanz, profesor de Derecho Penal de la Universidad Pontificia de Comillas-ICADE; y Jacobo Dopicio Gómez-Aller, profesor de Derecho Penal de la Universidad Carlos III.

¹⁶ Legislación que complementa anteriores medidas legislativas, básicamente: las Leyes 30/2007, de Contratos del Sector Público (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2007); 8/2007, del Suelo (BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007); y 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007).

¹⁷ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A (X Legislatura)*, núm. 82-1, de 28 de febrero de 2014, pp. 1-17). Disponible en la siguiente dirección: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-82-1-C1.PDF



modificación de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, que vino a sustanciarse a través de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre (BOE núm. 255, de 23 de octubre de 2012); uno de los textos que, junto a las Leyes Orgánicas 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, se verán afectados en caso de su aprobación. Esta última buscaba la adecuación de los ingresos ordinarios que, con carácter anual venían percibiendo los partidos (concretados, para esa fecha, en una subvención anual para gastos de funcionamiento y otra asignación para gastos de seguridad, de 78,1 y 4,01 millones de euros respectivamente) ante la crítica coyuntura económica recesiva del momento; pretendiendo salvaguardar un difícil equilibrio entre suficiencia y austeridad. Finalmente, la modificación propiciará un recorte de un 20% en las mismas, aplicado también por extensión a las asociaciones y fundaciones vinculadas a los mismos; que se doblará un año más tarde, para terminar concretándose en 52,7 millones para gastos de funcionamiento en 2014.

Sin embargo, la realidad es tozuda y los esfuerzos legales por diferenciar los mecanismos de financiación ordinaria tanto de los partidos políticos como de sus prolongaciones ideológicas tras la reforma operada en 2012 han quedado en bien poco; como denunciaba el máximo órgano fiscalizador en su último informe, advirtiendo la necesidad de una mayor clarificación de los requisitos para establecer la vinculación orgánica de las fundaciones con sus partidos e, incluso, se plantea la oportunidad de incluirlas en el Registro de Partidos. Qué éstas hayan conseguido escapar a los nuevos controles exigidos a los partidos, a los que se impide aceptar donaciones de empresas privadas contratistas de los poderes públicos (prohibición que se extiende a empresas pertenecientes al mismo grupo, a empresas participadas mayoritariamente por las primeras y a sus fundaciones; del mismo modo que a fundaciones privadas, asociaciones o entidades receptoras de subvenciones públicas o cuyo presupuesto se integre por aportaciones públicas), es todo un síntoma de las lagunas de una normativa improvisada y pensada en clave efectista. No puede olvidarse que, la anterior normativa ya eliminó el límite de 150.000 euros a las donaciones privadas a fundaciones de partidos políticos; no es de extrañar, por tanto, que éstas se hayan visto incrementadas en los últimos tiempos, hasta alcanzar los 9 millones de euros el pasado ejercicio. Precisamente para paliar tal situación, la nueva normativa proyectada someterá también a las fundaciones y entidades vinculadas al escrutinio fiscalizador contable.

Por último, se incorporarán una serie de medidas que no pudieron ser incorporadas en la legislación de transparencia dado el carácter “privado de base asociativa”¹⁸ de las organizaciones partidarias, concretadas en obligaciones de publicidad activa y notificación. Por un lado se establece el compromiso de que tanto los partidos como las fundaciones y asociaciones vinculadas a los mismos, hagan pública (preferentemente a través de su web) su información contable, y que éstas últimas sigan obviando, al igual que la información referida a sus estatutos o estructura interna.

Además los partidos vendrán obligados a comunicar al Tribunal de Cuentas de los acuerdos que alcanzasen con entidades de crédito en relación a las condiciones de su deuda¹⁹ (información que deberá trasladarse también al Banco de España), a los que vendrá a sumarse la obligación contemplada en la legislación proyectada respecto de

¹⁸ A tal extremo se refiere la Exposición de Motivos de la nueva normativa proyectada sobre control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

¹⁹ Resulta también relevante la modificación que se efectúa en materia de condonaciones de deuda a los partidos. De tal modo que ninguna entidad de crédito podrá condonar más de 100.000 euros al año de deuda, cantidad que incluye tanto el principal como los intereses pactados.



los créditos bancarios pendientes y sus plazos de amortización. Al igual que a comunicar todas las subvenciones y donaciones superiores a 50.000 euros y las de bienes inmuebles. Importes que contrastan llamativamente con la reciente normativa aprobada por el Parlamento Europeo sobre financiación, transparencia y estatuto jurídico de los partidos políticos europeos y sus fundaciones²⁰, que obliga a hacer públicos los nombres de los donantes y las cantidades que superen los 3.000 euros (para cantidades menores, que oscilen entre los 1.500 y los 3.000 euros, será necesario el consentimiento del donante) y que entrará en vigor en 2017.

La nueva reforma proyectada supondrá, en caso de ser aprobada una nueva vuelta de tuerca sobre alguno de los aspectos precisados. En particular, incorpora la prohibición de donaciones a los partidos políticos procedentes de personas jurídicas (que hasta la fecha sólo afectaban aquellas que superasen los 100.000 euros anuales, a pesar de seguir abierta la posibilidad de burlar dicha petición a través de las fundaciones o asociaciones vinculadas) o la condonación de deuda por entidades de crédito (bien sea de modo parcial o por la totalidad de la misma) que queda igualmente prohibida que pactar condiciones financieras más beneficiosas que las del mercado. Tales prácticas han estado situadas en el centro de la polémica, dado que suponen un manifiesto trato de favor hacia formaciones que bien están al frente de las instituciones o pueden estarlo en futuro; y que incluso, en los casos de las maltrechas Cajas de Ahorros, al estar gobernadas por los políticos y otros agentes sociales, podrían suponer contrariar el buen gobierno corporativo de las mismas, con terribles y nefastas consecuencias como se ha visto. No haber actuado en esta dirección hubiese sido como “legalizar una amnistía general encubierta” (Ariño, 2010) en base a la hasta ahora vigente legislación de financiación de partidos²¹.

Por otro lado, la normativa resuelve el modo de devolver las donaciones percibidas de modo indebido (una petición extendida entre las propuestas vehiculizadas por los partidos políticos) y, ante su imposibilidad, mandata su ingreso en el Tesoro Público.

La nueva legislación prevista obliga a los partidos a remitir su contabilidad al Tribunal de Cuentas en los tres primeros meses del año siguientes al ejercicio cerrado. E impone así mismo nuevas obligaciones de transparencia, como la publicación en su web de la cuenta de resultados, la situación detallada de los préstamos bancarios “vivos” (tras la comunicación oficial al órgano fiscalizador y en el plazo máximo de un mes), el informe de fiscalización (correspondiente a ejercicios cerrados) o, incluso, las normas de contratación internas de las formaciones políticas.

El proyecto gubernamental dedica una especial atención a las figuras de los gerentes, tesoreros y responsable de la gestión económico financiera de los partidos, exigiendo acertadamente “acreditados conocimientos y experiencia profesional” en base a los importantes cometidos y responsabilidad que aquéllos suponen. Incluye una referencia también a la exigencia de “condiciones de honorabilidad” que tiene que ver con la ejemplaridad pública que la sociedad civil reclama en estos momentos a la clase política y dirigente, aunque desde un punto de vista jurídico resulta claramente prescindible. Por último, habilita la posible convocatoria y comparecencia de los responsables económico-financieros de los partidos ante la Comisión Mixta Congreso-Senado del

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20140411IPR43451/html/Nuevas-normas-de-financiacion-C3%B3n-de-fundaciones-y-partidos-pol%C3%ADticos-europeos>

²¹ En particular, la Disposición Transitoria 2ª de la Ley de 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos derogada por la reforma operada por Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre



Tribunal de Cuentas, lo que es una clara medida de refuerzo sobre una figura muy cuestionada tras los escándalos recientes de corrupción.

El segundo de los proyectos gubernamentales viene referido a Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la AGE²² (conocida de forma coloquial como Ley reguladora del cargo público); norma que establece el conjunto de obligaciones de los altos cargos de la Administración General del Estado y que deja al margen, por tanto, los niveles superiores y/o directivos del ámbito autonómico que requerirá, sin género de dudas, de un desarrollo legislativo propio. Entre las novedades más significativas que incorpora, incluye la imposibilidad de acceso a la tal condición por parte de las personas condenadas (se ha puesto la atención en las condenas por delitos de terrorismo, aunque el proyecto legal no discrimina entre tipos penales) hasta que no se produzca la cancelación de sus antecedentes; una nueva regulación de la publicación de las declaraciones tributarias, de bienes y rentas e, incluso, de actividades de los cargos públicos, así como limitaciones tasadas para los gastos de representación; la realización de auditorías de la situación patrimonial de los altos cargos cuando éstos concluyan su mandato; el establecimiento de escalas de retribución de los cargos públicos de la Administración General del Estado (algo similar se hizo en el ámbito local, a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local); la limitación de la compensación tras el cese, que se añade a la eliminación de las “cesantías” de éstos, aprobada en el arranque de la legislatura; y, por último, el refuerzo de la Oficina de Conflicto de Intereses, en un claro mensaje de recalcar su independencia y, contemplando la comparecencia previa ante el Congreso de los Diputados, de su máximo responsable, a pesar de que su designación es responsabilidad directa del Ejecutivo.

Quizás el aspecto más controvertido de la nueva normativa proyectada referida a la condición de alto cargo radique en la crítica que se ha realizado desde el Consejo de Estado, que apunta a un tratamiento más favorable a reducir las limitaciones al ejercicio de actividades privadas una vez abandonen la Administración. Asegura el dictamen que la futura Ley no permite prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado "afectadas por decisiones" en las se haya tenido una participación directa, mientras que en la vigente Ley 5/2006 de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (BOE núm. 86 de 11 de Abril de 2006), la limitación se extendía a empresas o sociedades privadas “relacionadas directamente con las competencias” del puesto ejercido, con independencia de que hubiese o no tomado alguna decisión al respecto. De este modo, la nueva normativa lejos de poner coto a las famosas “puertas giratorias” con el mundo empresarial, se suaviza el régimen de incompatibilidades facilitando la incorporación de los responsables públicos en consejos privados empresariales tras su salida del sector público, en la línea contraria a lo que socialmente se demanda. Ello tiene una fácil explicación y es que reducir la indemnización por cese sólo puede tener como contrapartida una mayor libertad para quienes abandonan la política o la administración. Está por ver si esta cuestión sobrevive en los términos que está planteada o se ve modificada en la ulterior tramitación parlamentaria.

Por su parte, las medidas penales y procesales de lucha contra la corrupción contemplaban reformas puntuales en el Código Penal y en la legislación procesal

²² *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A (X Legislatura), núm. 83-1, de 28 de febrero de 2014, pp. 1-17). Disponible en la siguiente dirección:*

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-83-1.PDF



criminal. Ambas normas, que se encontraban en una fase de profunda revisión en la Comisión de Justicia desde febrero de 2013, y habrían sido reactivadas con fuerza tras el relevo en el Ministerio. De la información que ha trascendido, la resolución parlamentaria pretendía incorporar en la primera los delitos de financiación ilegal, que había quedado pendiente en las enmiendas parciales; el PSOE ha mostrado su criterio favorable a que quede al margen de las enmiendas tramitadas, ante el riesgo de que la reforma no llegue a culminarse en la vigente legislatura. Otras enmiendas, también serán incorporadas por iniciativa socialista, como el enriquecimiento “injustificado” de los cargos públicos electivos, con el consiguiente aumento de los plazos de prescripción para los mismos; así como endurecer las penas por prevaricación; aunque otros, como reforzar la persecución del cohecho, el tráfico de influencias o los delitos patrimoniales, y revisar la figura del delito contable, serán impulsados desde el mismo gobierno. La segunda, suponía revisar la legislación vigente sobre enjuiciamiento criminal y, en su caso, afectaba también a la regulación orgánica del Poder Judicial que iniciaba en abril de este mismo año su tramitación²³, para clarificar la competencia de los tribunales y poder agilizar la investigación criminal contra la corrupción.

Precisamente, el singular relevo en la Jefatura del Estado, motivará una reforma sobrevenida de la vigente legislación judicial²⁴, ante la pérdida de la garantía constitucional de la inviolabilidad como consecuencia de la abdicación, y la necesidad de garantizar el aforamiento del Monarca Juan Carlos, y hacerlo extensivo a otros miembros de la Familia Real²⁵; justificado ante las posibles “causas civiles y penales” que pudieran entablarse contra el mismo, y “atendiendo a la dignidad de la figura de quien ha sido el Rey de España, así como al tratamiento dispensado a los titulares de otras magistraturas y poderes del Estado”. Los informes gubernamentales a través de los que se sustanciará la ley, advertirán del excesivo número de “aforados” (privilegio procesal que supone el enjuiciamiento por un juez especial) en España (en su mayor parte derivada de la propia Constitución y de los Estatutos de Autonomía), en comparación con las democracias de nuestro entorno; calculándose en términos numéricos en unos 17.621 aforados, según las estimaciones del Ministerio de Justicia, de los cuáles 2.000 tendrían un carácter político (Gómez Colomer y Esparza Leibar, 2009). A mediados de año, el Gobierno ofrecerá a la oposición un pacto político para su drástica reducción, limitada en exclusiva a “los titulares de los poderes del Estado”²⁶; una operación de gran complejidad técnica, que no sólo exige una reforma orgánica de la legislación judicial sino que debe extenderse al denominado “bloque de la constitucionalidad” (Constitución más Estatutos) y que supondrá un contraste, cuando no una rectificación de las decisiones parlamentarias previas del Grupo Parlamentario Popular y de la mayoría gubernamental en el Congreso que, hasta en nuevo ocasiones distintas en un solo año habrán rechazado la propuesta que ahora se incorpora a la agenda de reformas.

²³ El texto del Anteproyecto de Ley Orgánica del poder Judicial, puede consultarse en la siguiente dirección: http://www.cgpe.es/doc/Proyectos/LOPJ/Documentos/Anteproyecto_LOPJ.pdf

²⁴ Ley Orgánica 4/2014, de 11 de julio, complementaria de la Ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 169, de 12 de julio de 2014, pp. 54547-54562). Disponible en la siguiente dirección web:

²⁵ La necesidad del aforamiento se extiende, según la nueva legislación, “a la Reina consorte o al consorte de la Reina, a la Princesa o Príncipe de Asturias y su consorte, así como al consorte del Rey o de la Reina que hubiere abdicado”.

²⁶ Este listado, incluiría básicamente a los presidentes del Gobierno de la Nación, de las Cámaras de las Cortes Generales (Congreso y Senado), del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, más los máximos responsables políticos de las Comunidades Autónomas, hasta alcanzar un número de 22.



Otras iniciativas normativas, como el desarrollo²⁷ de la modificación legal operada en 2010 para la prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo, han sido también incorporadas a la estrategia; en concreto, el nuevo Reglamento pone en funcionamiento un instrumento clave en la lucha contra tales prácticas delictivas, como es el denominado “fichero de titularidades financieras”, que permitirá su consulta al Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, la Agencia Tributaria o los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, e incorpora un nuevo Comité de Inteligencia Financiera de carácter ejecutivo (al frente del cual estará el secretario general del Tesoro y Política Financiera) y que asistirá a la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, órgano competente para la determinación de las políticas nacionales en dicho ámbito.

Por último, la regulación parlamentaria de las asociaciones de intereses (los denominados *lobbies*, que en su traducción castiza significa “pasillo” o “vestíbulo”) también entrarían dentro de la referida estrategia; es más, el Congreso ha reiterado hasta en cuatro ocasiones el impulso de su regulación, la última sin ir más lejos tras el último debate sobre el estado de la Nación. A finales de 2013, se perdió una oportunidad única de incorporarla a la legislación sobre transparencia, como pedían los foros especializados, y ello a pesar del aparente consenso en torno a las cuestiones que deberían ser incorporadas a dicha regulación (creación de un registro de grupos de interés; formulación de un código de conducta; o, incluso, establecimiento de un régimen de información pública de las agendas institucionales de altos cargos y parlamentarios). Sin embargo, algunos organismos estatales ya están incorporando tales prácticas; es el caso de la Asociación Profesionales de las Relaciones Institucionales (la SAREB, vulgarmente conocida como el “banco malo”), que ha materializado un “Código de relaciones con terceros y colectivos singulares”²⁸, que pretende disuadir a aquellos interlocutores institucionales (por lo general “cargos públicos”), que valiéndose de su condición, traten de facilitar o agilizar gestiones ante los cuadros directivos de esta peculiar sociedad anónima en favor de terceros.

Antes del verano, una última reforma legal se vinculará a esta “agenda ampliada” de la regeneración, como es la propuesta de la elección directa de los alcaldes. De rasgos más partidarios que institucionales, dado que la propuesta surge inicialmente del máximo órgano de dirección política del Partido Popular (su Comité Ejecutivo), la iniciativa ha sido de corto recorrido por la oposición frontal del principal partido de la oposición que se ha opuesto a debatirla en la legislatura vigente o al menos, antes de la celebración de los comicios autonómicos y locales. Las posibilidades técnicas que se barajaron para sustanciar la misma nunca trascendieron; aunque se barajaron varias posibilidades técnicas (la más difundida garantizar una “prima” de escaños municipales a la formación que supere la barrera del 40% de los votos) para sustanciar una vieja aspiración de la política local. Tras el verano se difundirán los contenidos de una moción municipal en apoyo de la propuesta, justificándola en la “búsqueda de una mejor gobernabilidad, una mayor identificación del alcalde con los electores y un reforzamiento del Ayuntamiento como institución destinada a proporcionar servicios a los ciudadanos” aunque la cuestión será borrada de encuentros intermunicipales

²⁷ Real Decreto 304/2014 de 5 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (BOE, núm. 110, de 6 de mayo de 2014, pp. 34775-34816). Disponible en la siguiente dirección:

http://www.seplac.es/espanol/legislacion/prevbcap/pdf/rd304_2014.pdf

²⁸ El documento puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://www.sareb.es/es-es/NuestrosCompromisos/Documents/Relaciones%20con%20terceros%20y%20colectivos%20singulares.pdf>



posteriores. Derivada para su discusión a una mesa de partidos, será finalmente descartada. Choca comprobar como una medida que puede ser acertada para mejorar la estabilidad de los gobiernos municipales y tiene gran predicamento en las principales democracias, ha sido identificada con una estrategia gubernamental con la que ni siquiera comparte el origen institucional de la misma.

3. Conclusión

Como hemos podido ver a lo largo de estas líneas tanto los problemas planteados como las soluciones propuestas no son un asunto de un único partido; a pesar de la coincidencia de fondo de éstas últimas. Sin embargo, la descripción secuencial del proceso puede desmontar la tesis de una Estrategia Española de Regeneración Democrática bien planificada y diseñada, no sólo en cuanto a los objetivos sino a las acciones que de la misma se derivan.

La misma, desde sus mismos orígenes habría estado sometida a una improvisación casi permanente (que incluso me atrevería a calificar de “creativa”) y su secuencia temporal, absolutamente condicionada a los avatares más críticos de una coyuntura marcada por las reformas económicas pero también por sonados casos de corrupción que nos retrotraen a épocas que parecían felizmente superadas. En cuanto a los primeros, la abundancia de aspectos tangenciales (tales como la simplificación normativa o la inclusión de los Derechos Humanos en el ciclo de las políticas públicas) o, incluso, de acciones legislativas ya incorporadas con anterioridad a los planes de reforma política del Gobierno (como la *Ley de Transparencia*), le han restado en sus orígenes una originalidad a la que tampoco parece ayudar mucho la incorporación de reformas institucionales ya manidas (como la del Senado o la del Consejo General del Poder Judicial que se ha hecho en el sentido contrario a los planes de regeneración que se demandan). Y es que una cosa es predicar y otra dar ejemplo; un ejemplo que sólo se hace al andar, a través de medidas valientes y nuevas; y para las cuáles ni siquiera basta la innovación legislativa (precisamente la sobre-regulación es un proceso en paralelo a la aparición de prácticas corruptas, como destacan los expertos) sino, precisamente, recuperar un programa regeneracionista olvidado por el principal partido hoy en el Gobierno durante muchos años.

El principal problema de las medidas y acciones que se han venido incorporado en los últimos meses, con mayores y menores grados de acierto y oportunidad, demuestra una vez más la frivolidad con la que se ha venido actuando en un asunto que constituye ya mismo una *condictio sine qua non* para la pervivencia del sistema democrático ideado en la Transición.

Hoy no cabe duda de que el acuerdo es necesario, ese gran pacto de Estado que no sólo preside la resolución pactada por las fuerzas políticas en el Congreso. Este es más perentorio que nunca y las reformas planteadas más oportunas. Aunque está por ver si la reforma viene a los lomos del Gobierno o éste se va a limitar a ser un mero observador de un programa de máximos impulsado desde la misma sociedad o lo que es todavía peor, desde fuera del sistema mismo.

4. Bibliografía

Acemoglu, Daron; Robinson, James A. (2012): Por qué fracasan los países. Deusto



Ariño Ortiz, Gaspar (2007): La financiación de los partidos. Documentos del Foro de la Sociedad Civil, núm. 1. Disponible en la siguiente dirección:
<http://www.medioscan.com/pdf/financiacionpartidos.pdf>

- (2010): Las condonaciones de préstamos a partidos. El Confidencial, de 5 de febrero. Disponible en la dirección siguiente: <http://www.elconfidencial.com/foro-sociedad-civil/condonaciones-prestamos-partidos-20100205.html>

- (2012): Regenerara la democracia, reconstruir el Estado. Un programa de reformas políticas. Unión Editorial/Foro de la Sociedad Civil

Autores Varios (2014): El Lobby en España. ¿Asignatura Pendiente?. Asociación Profesionales de las Relaciones Institucionales.

Cidoncha Martín, Antonio (2011): El Senado y su Reforma (Un clásico de nunca acabar). RJUAM núm. 23, pp. 167-206. Disponible en la siguiente dirección:
https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/13732/64402_9.pdf?sequence=1

Chislet, William (2014): La calidad de la democracia en España. El Imparcial, de 25 de junio de 2014. Disponible en la siguiente dirección web:
<http://www.elimparcial.es/noticia/79566/opinion/La-calidad-de-la-democracia-en-Espana.html>

De la Nuez, Elisa (2012): El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno ¿Una ley gatopardesca?. Hay Derecho?. Blog de la actualidad política y jurídica, de 24 de septiembre. Disponible en la siguiente dirección: <http://hayderecho.com/2012/09/24/el-proyecto-de-ley-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-buen-gobierno-una-ley-gatopardesca/>

García Delgado, José Luis (2014): “Por un compromiso de regeneración democrática”, El País, de 13 de noviembre de 2013.

Gómez Colomer, Juan Luis y Esparza Leibar, Iñaki (2009): Tratado Jurisprudencial de Aforamientos Procesales. Tirant Lo Blanch.

Gómez Fortes, B.; Palacios, I; Pérez Yruela, M.; Vargas-Machuca, R. ((2010): Calidad de la democracia en España. Una auditoría ciudadana. Ariel

Jaúregui, Gurutz (2013): Hacia una regeneración democrática. Propuestas para la supervivencia de la democracia. Catarata.

Jerez Darias, Luis M.; Martín Martín, Víctor O.; y Pérez González, Ramón (2012): “Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España”, Ería, 87, pp. 5-18.

Lapiente Giné, Victor (2011): Por qué la corrupción no se castiga. Laboratorio de Alternativas (Política Comparada), núm. 2, Fundación Alternativas, pp. 1-15

Marínez Gorriarán, Carlos (2014): Qué es la regeneración democrática: unos apuntes breves. Blog de Carlos Martínez Gorriarán. Disponible en la siguiente dirección: <http://carlosmartinezgorriaran.net/2014/01/14/que-es-la-regeneracion-democratica-unos-apuntes-breves/>

Molinas, Cesar (2012): “España, capital de Madrid”, El País de 4 de marzo. Disponible en la siguiente dirección web:
http://economia.elpais.com/economia/2012/03/02/actualidad/1330712282_179577.html

- (2013): Qué hacer con España. Destino.



Núñez, Antonio (2014): España SA. LID

- (2013): “Una nueva gestión pública para la competitividad de España, SA. Claves del Liderazgo para el Nuevo Directivo Público”, Revista Economía Industrial, núm. 39, pp. 89-95, disponible en la siguiente dirección:

<http://www.minetur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/390/ANTONIO%20NU%C3%91EZ.pdf>

Penadés, Alberto y Urquizu-Sancho, Ignacio (2007): La reforma del Senado. Estudios de Progreso, núm. 27. Fundación Alternativas. Disponible en la siguiente dirección:

<http://www.falternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/la-reforma-del-senado-en-espana>

Rubio Llorente, F. y Álvarez Junco, J. (coords.) (2006): El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Simón Cosano, Pablo (2011): “con la corrupción más vale prevenir que curar”, The Economy Journal, de 13 de febrero. Disponible en la siguiente dirección:

<http://www.theeconomyjournal.com/es/notices/2013/02/-con-la-corrupcion-mas-vale-prevenir-que-curar-66692.php>

Tajadura, Javier (coord.) (2014): Diez propuestas para mejorar la calidad en España. Fundación Ciudadanía y Valores.

Ortega Klein, Andrés (2014): Reconponer la democracia. RBA Libros.

Vallespín, Fernando (2014): “Todo para septiembre”, El País, de 4 de septiembre. Disponible en la siguiente dirección web:

http://politica.elpais.com/politica/2014/09/04/actualidad/1409847898_046129.html

Vivancos Comes, Mariano (2014): La recuperación de la ilusión política perdida. Nueva Revista de Política, Cultura y Arte, núm. 150, pp. 132-147.

-(2014): ¿En verdad puede hablarse de una Estrategia Nacional de Regeneración Democrática?, Blog UNIR Derecho, de 10 de diciembre de 2014, disponible en la siguiente dirección web: <http://blogs.unir.net/3214-en-verdad-puede-hablarse-de-una-estrategia-nacional-de-regeneracion-democratica>



NEO-ELITISMO Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

María Dolly Cuartas Henao
Profesora. Facultad de Derecho y Ciencia Política
Universidad de Antioquia
Colombia-Medellín

1. Introducción

Este texto pretende discutir acerca del papel que cumplen los grupos sociales emergentes, mirados desde una óptica sociológica y no política como lo hiciera la teoría clásica del elitismo, a propósito de las sociedades pluralistas dentro de sistemas políticos democráticos, en una primera instancia, en una segunda se busca revisar su posible relación con los desgastados partidos políticos y su insuficiente papel en la esfera política.

Esto basado en que los partidos políticos en los actuales sistemas políticos democráticos, ya no cumplen las funciones clásicas que permitieron su aparición, y además tampoco cuentan con el respaldo de un número significativo de los ciudadanos adheridos a sus ideologías y proyectos políticos, en tanto los partidos ya dejaron de ser aquellas agrupaciones voluntarias, las que al lado de la sociedad son las facilitadoras del garantismo constitucional, exigido al Estado; más bien éstos se han convertido en grupos que simulan la disputa del poder político en épocas electorales, en aras de intereses particulares (del grupo) o individuales (de sus líderes), generalmente del lado estatal.

2. Aproximación a la teoría clásica del elitismo

Esta teoría también puede ser enmarcada dentro de las teorías del Tutelaje, siguiendo la lectura del teórico estadounidense R. Dahl (1989), las cuales inician en el siglo V A.C con la propuesta política de Platón en su texto *La República*, con la figura del rey filósofo, quien adquiere su legitimidad, justamente, porque posee un saber sobre la ciencia regia (el saber gobernar) que nadie más posee. Luego está la propuesta desde el Marxismo leninista, con las ideas de Lenin en su ensayo *¿Qué hacer?*, en donde propone una nueva clase de partido revolucionario, el cual al igual que la propuesta de Platón, la legitimidad de tal partido está en su saber de la ciencia del marxista-leninista, por lo tanto saben que es lo mejor para la sociedad en su conjunto. Por último está la propuesta que se hace desde la psicología moderna con B. F. Skinner, la que guarda similitud con la de Platón, en tanto Skinner también propone a un rey, pero es su caso psicólogo, éste posee un saber sobre la naturaleza humana que nadie más tiene, conoce cuales son las debilidades y los deseos de los individuos, por lo cual, libera al hombre de la incomodidad de decidir acerca del uso de su libertad, así que al conocer lo mejor para todos, la sociedad legitima a tal autoridad.

En el caso de las teorías clásicas del elitismo con Mosca, Pareto y Mills, aunque se refieren a quienes están en poder político o por lo menos lo poseen, como lo concibe la directriz jurídico-liberal, como Clase Política (caso de Mosca) o Élite del Poder (caso de Mills), lo cierto es que comparte rasgos generales como que: por naturaleza (Mills, Pareto) unos están para gobernar y otros para ser gobernados, por lo que los últimos le piden a los primeros que los gobiernen en tanto no saben cómo dirigirse dentro del colectivo social, en el caso de Mosca hay una disposición de la estructura del Estado



que permite a los ciudadanos dejar de serlo, para que sólo existan dos grupos en la sociedad, el grupo formado por los gobernantes los que son una minoría y poseen todos los recursos y el grupo de los gobernados, compuesto por la mayoría desorganizada y sin acceso a ningún recurso.

Estas teorías tienen como ámbitos de generación de estas élites la política, la economía, la organización militar (esta última es de Mills, al igual que los sindicatos y de los partidos). De acuerdo con M. Herrera (2002), a éstas se les atribuye ciertas cualidades o ciertos merecimientos sociales o leyes férreas de la sociedad, los criterios de selección son dados por cualidades que los definen como los mejores – dado por su posición socioeconómica básicamente-, y como surgen de la política y de la economía, es decir, del trade off entre mercado y Estado, de acuerdo con Sartori, con ellos funciona más la mirada desde la sociedad desde la altimetría que desde al meritocracia.

3. Los grupos emergentes o las nuevas élites

La propuesta de Manuel Herrera Gómez es la de cambiar el enfoque politológico con el cual se está estudiando a las élites por el de un enfoque sociológico, con tal cambio se actualizará las teorías de las élites y se podrán hacer visibles la emergencia de otros grupos apareciendo otros ámbitos que las generan. Tal cambio de enfoque permite ver que las nuevas élites o élites societarias o sociales son formadas a través de formas específicas de las relaciones sociales, se pueden entender como un fenómeno social pluridimensional, en donde los criterios de selección son dados por las mismas relaciones, las que permiten aflorar de los contextos los mejores, desde ámbitos como los clásicos de la política y la economía, sumándoles la cultura y lo social. Según Herrera, éstas se “constituyen a partir de la producción de 'bienes relacionales'. Más que hablar de inestabilidad o fragmentación de las élites, habría que plantear la producción de élites como efectos emergentes”. (Herrera, 2002: 5).

Según este autor estamos en un momento en el cual las élites no tienen la política como un ámbito preponderante razón por la cual pueden ser impolíticas, no políticas o apolíticas¹; éstas al hacer parte de la vida humana en general muestran otros criterios de selección social, con la particularidad que su poder es simbólico y no puede ser acumulado. Aquí es de suma importancia la transformación que el concepto de ciudadanía ha sufrido a través del tiempo, así aquel concepto propio de la relación Estado-nación, que daba como conceptualización la ciudadanía estatal queda atrás por el de ciudadanía societaria.

Herrera como seguidor de Parsons y este de Pareto, afirma que “rápidamente se puede observar que una élite aparece en cada una de las diversas dimensiones relevantes de la vida social. Incluso hasta en el espectáculo. Recientemente, presentándola como un desarrollo de las llamadas élites «estratégicas»”.

Aunque Herrera presenta las razones, desde el estudio de las élites por Pareto, por las cuales las élites societarias emergen como son: entender a la sociedad como un campo de batalla entre actores y recursos (posicionales), la estratificación social, la evidente conexión con diversos modelos de sociedades y la desaparición de las estructuras y procesos del pasado; tiene claro que si bien se pueden conceptualizar las élites políticas formadas por los Partidos políticos, movimientos políticos; las económicas constituidas por los grupos empresariales, los sindicales y los financieros; las culturales constituidas

¹ Herrera cita al respecto a: L. ORNAGHI (1994). *La virtù dei migliori: le élites, la democrazia, l'Italia*, Il Mulino, Bologna.



por los grupos religiosos, los intelectuales, las artes e inclusive del espectáculo, afirma que las élites sociales son más difíciles de individualizar.

Sin embargo en uno de sus trabajos posteriores (2009) Herrera hace lo que se puede catalogar como una aproximación a la conceptualización de las nuevas asociaciones, afirmando que éstas desde la sociología pueden ser entendidas como:

“las asociaciones sociales son presentadas, en el interior del tipo de las asociaciones dotadas de autonomía, como acción voluntaria de bajo nivel de remuneración económica para los actores y de alto nivel de organización. Tal definición diseña una clasificación posiblemente útil en primera instancia, pero incierta sobre su diferenciación, al mismo tiempo que es muy insuficiente para posteriores distinciones”. (Herrera, 2009: 3).

Tal vez la dificultad misma redundando en su propio origen, contexto que por definición es dinámico: la sociedad, pero también porque en ellas yacen dos ejes, que si bien las diferencian de los otros tres tipos de élites, son elementos que las vuelven difusas, ellos son: las reivindicaciones y la lealtad al dominante².

Pero si bien no se puede conceptualmente dar una respuesta a la pregunta qué son dichas élites societales o sociales, si se puede continuar un acercamiento a aquellos elementos que las caracteriza, ellos son, continuando con Herrera (2002):

1. Se basan en principios concretos, (no abstractos)
2. Razonan en términos de generalización y diferenciación según la pertenencia (no excluyen o incluyen)
3. Su estratificación social es de estratos sociales (se diferencian en estilos de vida fuertemente individualizados) (no estratificación social)
4. Nacen por fuera del mercado (-la económica)
5. Su poder es social (no político)
6. Poseen un carácter distributivo y conmutativo (no asistencialista o redistributivo)
7. Los miembros pertenecen a redes sociales

Al no poderse ubicar dentro de una esfera pública o privada solamente, sino que pueden pertenecer al mismo tiempo a ambos campos, es otro factor que vuelve difícil su conceptualización, porque puede aparecer como una formación mixta, ubicadas en el tercer sector Herrera y Ayuso (Herrera y Ayuso, 2009: 5), tras un camino de construcción que se puede denominar como de lo empírico a lo normativo, aducen que:

“Hecho este recorrido, la respuesta que ofrecemos al interrogante ¿qué es una asociación social? es la siguiente: se trata de una configuración relacional peculiar interna al Tercer Sector que consiste en una comunidad de individuos. Estos últimos se asocian para activar un sistema de acciones colectivas orientadas a la consecución de bienes relacionales comunes a los miembros y, eventualmente, a terceros. Su diferencia con respecto a otras formas organizativas del Tercer Sector radica en la finalidad, los campos y las modalidades de intervención, los recursos movilizados, la organización interna y las relaciones entre los socios, y la cultura asociativa”.

² Las Reivindicaciones llevan a formar: Estatalismo estabilizador (Para la estabilidad del sistema), Societarismo estabilizador (Para el cambio de sistema en función de los grupos sociales débiles); La lealtad al dominante llevan a formar: Estatalismo emancipador (Que poseen las élites en sus relaciones con el sistema político), Societarismo emancipador (Que poseen las élites en sus relaciones con la sociedad). (2002: 10).



Una de las afirmaciones que se pueden hacer de manera categórica es que dentro de sus objetivos no está la adquisición del poder político como un recurso que deseen, más bien buscan influirlo y llevar a la esfera pública las reivindicaciones que tienen como necesarias para mejorar ya sea el Estado o la Sociedad, lo que depende de los ejes ya revisados.

4. El para qué de los partidos políticos

Dentro de las funciones, que se reconocen como clásicas para los partidos políticos están las de ser, en primera instancia el medio a través del cual la sociedad le comunica al Estado sus demandas y es a través suyo que ella obtiene las respuestas del sistema político, es decir, las políticas públicas para remediar situaciones de necesidad y depreciación social, económica o jurídica, en segunda instancia, a través de la ideología los partidos políticos publican a la sociedad las directrices de cómo mejorar la naturaleza humana de sus ciudadanos, las condiciones de su sociedad, además de las metas de progreso y civilidad; en tercera instancia, los partidos son actores activos en los diseños de las políticas públicas, además que presentan propuestas al sistema para mejorar su sistema de derechos; en cuarta instancia designan a los miembros más calificados para ocupar los diversos cargos públicos, esto les garantiza la vitalidad ideológica y la posibilidad de llevar a buen término los fines propuestos por sus ideologías.

Esta posibilidad de jure y de facto sólo es el mecanismo para que los partidos desarrollen los objetivos que presentan a quienes se adhieren a ellos como las directrices más importantes para el desarrollo de la sociedad y la perfectibilidad ciudadana, razón por la cual, como órganos funcionales los partidos obedecen a lógicas de rendición de cuentas y de responsabilidad sobre sus actuaciones, no sólo como colectivo sino también cada uno de los miembros que los conforman.

Dentro de los requisitos para la formación del Partido se requiere de la ideología, como aquel conjunto de valores que forman un sistema coherente, que concibe la naturaleza humana y la razón de ser de la sociedad y el papel del Estado al respecto de asuntos como la política, la cultura y la economía, de una manera particular; es por ello que al hacerse público un partido tiene la obligación de comunicar a sus posibles militantes, cuáles son sus objetivos, además de mostrar de manera concreta y simple aquellos elementos que los hacen necesarios dentro del sistema político, y que al presentarse como la mejor opción a la hora de administrar el poder político, señalen en que se diferencian de los demás competidores.

Para ello, mecanismos como el adoctrinamiento, la manipulación y el autoengaño, deben desaparecer de la esfera política, dándole paso a la fuerza argumentativa y a la apelación a la racionalidad humana como estrategias para alcanzar decisiones públicas que cumplan el objetivo de reconocer a todos para que contengan el grado de legitimidad suficiente para evitar el uso de la coacción para que éstas se lleven a cabo. Aquí indudablemente se apela a la concreción de la democracia deliberativa, pero también pluralista. Estos como modelos políticos que albergan el discurso, el reconocimiento de los otros como sujetos argumentadores válidos y la real aceptación de la diversidad en tanto se admiten den lo público lo diferente que venga de las diferencias aceptadas.



5. ¿La crisis de representación política es una crisis de los partidos políticos?

La figura de la representación política es una de las ocho consecuencias que Dahl (Dahl, 1989: cap 15), reconoce en el paso de las ciudades- Estado al Estado-moderno, entendiendo que para hacer éste tránsito el Estado para su consolidación tuvo que anexar territorios con sus respectivas poblaciones. Por lo que la Participación directa en la esfera pública en la nueva estructura jurídico-política, ya era una práctica con dificultades para continuar utilizándose, por lo que aparece la representación como un mecanismo más expedito para la toma de decisiones.

Dicha expansión territorial y el volumen de las poblaciones, también trajo consigo, la diversidad y el conflicto (una segunda y tercera consecuencia), por lo que se admite como elementos constitutivos de las nuevas formas estatales, los que traen como consecuencia lógica el conflicto. Fenómeno del cual se debe ocupar la política al ver a los individuos y a los grupos enfrentados entre sí.

Es por ello, que la representación busca llevar a la esfera pública el mayor número de voces de los ciudadanos, para que las preferencias contenidas en ellas, sean discutidas razonable y públicamente. Esta representación requiere, que los ciudadanos elijan a través del sufragio universal, a quienes los representaran, por tal razón éstos últimos deben gozar del voto de confianza de aquellos para que sus acciones tengan legitimidad. Esa sí que entre el representante y el representado se establece un vínculo, el que se concreta en la responsabilidad, de aquél para con éste. Esto desde la teoría clásica.

No obstante, la representación se ha ido alejando de tal principio. Ahora la representación ya no está constituida por el ciudadano que elige, sino que los representantes llevan las preferencias o las banderas del partido, las que no necesariamente son las de sectores de la sociedad. Así el contenido de esta figura cambia, ya no contiene las preferencias de los constituyentes primarios sino que el partido, el sistema electoral y las elecciones se convierten en mecanismos para utilizar la esfera política como medio para alcanzar beneficios en otras dimensiones: como los reconocimientos sociales o los réditos económicos.

Si se hace referencia en las actuales democracias a esta representación, entonces la respuesta a la pregunta ¿está en crisis la representación política? La respuesta es sí. No obstante, se debe detener un poco el análisis y revisar dos elementos: el primero, si se continua mirando a las élites políticas, en este caso representadas en los partidos políticos, bajo la óptica de la política, entonces el espacio público sólo se verá habitado por grupos económicos y políticos organizados para alcanzar el poder político; y el segundo, que se deriva de la acción del anterior, es que al cambiar de la óptica política por la sociológica, entonces el número de los grupos que intervienen en tal esfera se aumentara, esta es la propuesta del neo-elitismo, por lo que aparecerán en lo político otros grupos como los sociales y los culturales.

Desde otra visión como la de Dahl, crítico de la democracia y para quien la teoría del pluralismo da otras posibilidades de participación a los ciudadanos de las poliarquías, pretende desde su postura crítica desfragmentar el poder político a través de la legitimación que adquieren otros grupos diferentes a los partidos políticos, por lo cual, a través del criterio³ de inclusividad, el que tiene concreción en la institución del derecho

³ Criterios: igualdad de voto, participación efectiva, comprensión esclarecida, control del programa de acción e inclusión.

Instituciones: Sufragio inclusivo, funcionarios electos, derecho a ocupar cargos públicos, elecciones libres e imparciales, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa.



a la asociatividad, los ciudadanos pueden conformar grupos a partir de intereses compartidos e influenciar la esfera pública, para que a partir de la deliberación sobre las preferencias que se ponen en consideración, en el debate público, tengan mayores grados de legitimidad, justamente por los mayores índices de participación ciudadana en la toma de las decisiones que conciernen a todos.

Si se hace referencia a la clásica noción de la representación política, la respuesta a la pregunta por la actual crisis de la representación política, es si, ésta se encuentra en crisis, en tanto los partidos entraron en el siglo XX, en la lógica de preocuparse sólo por los procesos electorales y en segundo lugar, para la designación de aquellos integrantes suyos que puedan ocupar los cargos públicos, no necesariamente son los mejores, sino aquellos que suelen ser más convenientes, para los intereses del partido (los que son más de grupos de interés, que de la sociedad civil).

En la actual forma de la representación política, los partidos dejaron su función social de representar al pueblo y la diversidad de dinámicas que éste genera. Ocupándose más por asuntos administrativos, es decir, la ocupación de los cargos públicos y a acerca de las consideraciones acerca de la representación de la civilidad del pueblo.

Por lo que aquí se sugiere, dejar de pensar la participación política como representación de los partidos en aquellos órganos de poder como las cámaras, el parlamento o el congreso, al igual que cuántos de los militantes de dichos partidos ocupan cargos públicos. Entre las formas clásicas de las funciones de los partidos están la función social y la otra es la institucional⁴, la primera las ayudan a cumplir los movimientos sociales y los grupos de interés, sin embargo, la segunda aún sigue siendo una tarea, que sólo puede ser cumplida por los partidos políticos, ello porque los sistemas democráticos deben contar con un grupo de dirigentes idóneos capaces de administrar la cosa pública, es decir, los asuntos de todos.

El defecto del que adolece la representación política, basada en esta segunda función, es la de la no fidelidad en la representación, es decir, que la relación clásica entre los representados y sus representantes, en la cual estos llevaban a lo público de la voz de aquellos, ya no es un asunto del que se ocupan los partidos. En la actualidad dicha relación se agota en el momento de terminar de sufragar, porque cuando los miembros del partido, ocupan los lugares de toma de decisiones, lo importante es la conformación de las mayorías parlamentarias, fenómeno en el cual se miden las fuerzas políticas los partidos, lo que genera, mayor grado de lealtad por parte de los políticos a sus líderes del partido, no así al partido como colectivo ideológico.

6. El actual papel de los partidos políticos en las democracias

Los partidos políticos, para algunos teóricos como Sotelo (Sotelo, 1996), en la actualidad sólo cumplen con la tarea de encargarse de la administración pública, porque en ellos se da un doble fenómeno negativo para la democracia representativa, el primero está directamente relacionado con la anterior afirmación, y es que como el partido se

⁴ Promueven los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. (...), movilizar la opinión pública. (...) Representar los intereses de su clase.

Entre las funciones institucionales están el reclutamiento y la selección de las élites y la formación y composición de los principales órganos del Estado. (Las tareas de los partidos políticos en la democracia. Anónimo, S.F.) Recuperado el 15/02/ 2014).



encarga de la elección de los miembros de la élite dirigente, ya éste es un medio y no un fin, es decir, el político profesional no es el que vive para la política, en términos de vocación por lo público, sino aquel que vive de la política; el segundo, tiene que ver con la forma de comportamiento de los partidos, entre ellos no son vistos como dignos rivales en la competencia por el poder político, sino que han creado unas formas de convivencia en las que la competencia política no se da como una característica fundamental entre ellos, conformando el necesario sistema de partidos (Sartori, 1980), para las democracias, en donde debe ser muy clara no sólo la alternancia en el poder sino también los programas políticos de quienes compiten, simplemente ellos ya no quieren competir por el poder político, por lo que han optado por llegar a “acuerdos que incluyen el repartirse el botín público en las penumbras” (Sotelo, 1996, 16). Comportamiento que puede generar conductas de apatía política, dejando vacía la esfera pública.

Otro autor que está dentro de las perspectivas críticas del actual papel de los partidos es H.C.F. Mansilla (2000), de las once debilidades que presentan las democracias actuales, una de ellas está inscrita en la falta de liderazgo de los partidos, el hecho que éstos ya no cumplen su tarea social, encaminada a representar una preferencia política en particular, y a través de su perspectiva ideológica, en la cual busquen un modelo de sociedad y de ciudadano particulares, hace que los partidos exhiban “mucha personalización y un gran vacío programático: son transformados en meras maquinarias electorales (S.F., p. 16).

No obstante y a pesar del actual panorama, no se puede prescindir de ellos, si lo que se busca es conservar el sistema político abierto, constitucionalmente delimitado con reglas de competencia que sean claras y respetadas, aun por el propio Estado, es decir, si se busca conservar un Estado no sólo de derecho sino, paralelo a ello, democrático.

7. Las nuevas élites y la democracia

Las élites existen en todos los sistemas políticos, es de advertir que se hace referencia a aquellas que son clasificadas desde una visión politológica. No obstante, aquellas en las que se centra esta discusión es en sistema políticos democráticos y ello por dos razones que se comparten con Herrera (2002: 8) porque:

1. Su proceso de diferenciación se encuentra más acentuado, y
2. Su proceso de emergencia está ligado al desarrollo de al desarrollo de la democracia como forma de gobierno político, sino también como concepción cultural del mundo y como modalidad de vivir y regular la sociedad en sus diversos ámbitos.

La democracia entendida como aquel sistema político, que tiene dentro de sus contenidos la diferencia, se permite justamente, concebir que ella se organice, o mejor los ciudadanos dentro del Estado democrático, tengan como criterio e institución el derecho de asociatividad, este dentro de la concepción de las poliarquías de Dahl, brinda la posibilidad de la pertenencia a diferentes asociaciones voluntarias, lo que a su vez presenta la una gama de preferencias en lo público lo suficientemente argumentadas como para ser discutidas en el marco de la esfera pública.

La propuesta de Dahl (Dahl, 1989) para concebir el poder desde una visión estructural-pluralista, apela a la teoría del pluralismo como una estrategia para desfragmentar el control del poder político y del poder económico, así una diversidad de grupos estarían



disputándolos ya sea desde la competencia, por ejemplo electoral, o desde la influencia hacia quienes si buscan el control del poder.

La estrategia de la influencia es básicamente la que adoptan las nuevas élites (las culturales y las sociales), porque como ya se afirmó dentro de su naturaleza no yace apoderarse del poder, si eso fuera así, se convertirían en partido político.

8. Conclusión: El papel de las nuevas élites y su relación con los partidos políticos en las actuales democracias

Es necesario que la ciencia política se plantee esta cuestión, en la actualidad el mundo político está organizado por Estados⁵-nación, pero tal saber no buscará la re-conceptualización que se necesita prioritariamente, en solitario desde su objeto de estudio que es el poder (de su naturaleza y su ejercicio), sino también desde la búsqueda de conceptualizaciones y del estudio de los partidos políticos y de otros actores como las asociaciones, los grupos de interés entre otros. En el caso de los partidos deben reactualizar la única función que vienen desempeñando: la institucional, como ya se señaló la de la administración pública y la elección de los miembros para la conformación de la élite dirigente. Estas líneas de estudio de la ciencia política acerca de los componentes del Estado en aras del buen gobierno, deben ser acompañadas por reflexiones desde la teoría política (análisis y conceptualización de la realidad; y la filosofía política conceptualización acerca del deber ser), las que posibilitan las redefiniciones que son necesarias para el Estado contemporáneo.

Dentro de esta reflexión cabe ocuparse del concepto de representación desde otros actores no políticos⁶, tales como la perspectiva no política de las élites como lo propone Herrera (2002), porque al cambiar el enfoque sobre éstas fácilmente se podrán encontrar otras élites como las culturales y las sociales, que si bien no hacen proselitismo, si tienen niveles de intervención a través de aquellas élites que por algunas circunstancias, arbitrarias además, como lo son las políticas (partidos políticos) y las económicas. Este enfoque permite observar el espacio público poblado por otros agentes que tienen influencia directa o indirecta, sobre las decisiones políticas esperando ser beneficiados por las disposiciones jurídicas que se adoptan.

La representación y participación política hoy dependen no sólo del agente tradicional: el partido político, sino que debe aceptarse la nueva realidad, y es que en la esfera pública intervienen otros agentes como los grupos de interés y los movimientos sociales, que si bien están limitados por la ley para cumplir con funciones institucionales, si pueden participar en las funciones sociales, por lo que estos últimos agentes, deben ser reconocidos por el sistema estatal, precisamente porque por las actuales circunstancias están cumpliendo con la función social, antes tarea de los partidos políticos.

Tales grupos y movimientos se les debe aceptar como agentes no políticos con funciones sociales de alto impacto para la sociedad, las que fueron abandonadas por los partidos. Así se ocupan de la socialización política, entendida como el deber de “educar a los ciudadanos en la democracia” (Anónimo, S.F. p. 2), y los derechos humanos, como es el caso de las reivindicaciones sociales a partir de los movimientos sociales. Otra de las funciones es la movilización de la opinión pública, la que ahora hace parte del

5. A excepción de disputas de naciones que buscan se les asigne o regrese un territorio concebido como suyo históricamente o aquellos Estados que aún persiguen la construcción de su nación.

⁶ Ver al respecto Sartori, G. Qué es la democracia. (1994). Bogotá, Altamira. Cap.VI: Democracia vertical.



sistema comunicacional que han creado los medios de comunicación, los que se han dado para sí, precisamente por su altísima capacidad para influenciar a las distintas audiencias no sólo un papel de predominio en la sociedad, sino también se han convertido en agentes que causan grandes afectaciones al poder político, llegando a influenciarlo para que determinaciones políticas y jurídicas los favorezcan.

Las otras dos funciones son la representación de intereses, la que claramente en el caso de los grupos de interés hace parte de su naturaleza, la defensa de los intereses de grupos determinados por medio de la política es una práctica de propia, que en ningún momento deslegitima su existencia o a ellos como grupos los condena, lo anterior sólo sucede cuando los intereses de dichos grupos están a grandes distancias de los intereses de la sociedad como entidad colectiva, formando oligopolios en desmedro del bienestar social.

Por último está la función de la legitimación del sistema. Esta función sí debe regresar a los partidos políticos, porque a través de la concepción del sistema de partidos y la expedición de las leyes que determinan las reglas del juego político, la competencia por el poder político, asegura la alternancia de éste evitando que se concentre en un solo grupo o un solo individuo. Es a través de la deliberación pública y la competencia abierta que los ciudadanos ejercen su rol político, y asienten o disidentes de su régimen político específico, exactamente porque a través de estas lógicas la alternancia en el poder se hace concreta y se impide el abuso o el posible abuso del poder, en desmedro de los mismos ciudadanos.

Es por ello que frente a la estrechez que presenta la definición etimológica de la democracia, ésta actualmente plantea como necesario repensar sus promesas incumplidas a la luz de la urgencia de redefinir la necesidad de la existencia de los partidos, teniendo en cuenta que éstos definen la lógica de la competencia democrática, y sin ellos el sistema cambiaría su naturaleza, y por ende el papel de los ciudadanos en la esfera pública.

Teniendo en cuenta, ya no el papel de los partidos políticos dentro de un sistema democrático, sino lo que significa la existencia de éstos para dicho sistema político, participativo, representativo, plural y por supuesto de derecho, es necesario, entonces, ponerse a la tarea de reactualizar su naturaleza frente a la emergencia de las élites societales y las culturales. Así como los Estados contemporáneos requieren que se teorice sobre los elementos que los constituyen, porque los elementos propios del Estado moderno (Valles, 1996) ya no le sirven como elementos que los constituyen, justamente por circunstancias específicas como: la revolución tecnológica a partir de los 90 del siglo XX, la que des-fronterizo los Estados y permitió la movilidad de los ciudadanos; la globalización de la economía que facilitó la cercanía de los Estados y el contacto entre los pueblos y sus culturas, de manera más constante y sostenida; el libre acceso para aprender otro idioma, lo que permitió salir de las cápsulas culturales en las que estaban los ciudadanos, del Estado moderno y estableciendo la comunicación con otros sin dificultades, por lo menos en lo básico.⁷

Los elementos constitutivos del Estado moderno como el territorio, la población y la soberanía fueron dados desde la teoría política a los gobernantes del siglo XVI y XVII, ansiosos de constituir un Estado, razón por la cual los monarcas (Patiño, 2005)

⁷ Es de recordar que como productores de cultura los seres humanos en cada una de ellas comparten unas nociones de mundo, y es precisamente ellas las que permiten la diferenciación entre unas y otras. (Walzer, Michael, 1997. Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad. México : Fondo de Cultura Económica).



utilizaron lineamientos del realismo político para cumplir con tales requisitos, por lo cual las autoridades practicaron la exclusión de los diferentes de diversas formas: como el exterminio de los diferentes, la coacción para la adhesión a la mayoría, la negación de los derechos de ciudadanía a los opositores en lugar de exterminarlos, todo ello en aras de la homogenización que exigía dicha teoría.

Todo este lineamiento hoy para el Estado contemporáneo es obsoleto en tanto no describe lo que de facto es el Estado, la política, la esfera pública y menos aún los actores que intervienen en ellas, en tanto son tan importantes aquellos que la influyen de manera directa, como los partidos y los movimientos políticos, en tanto intervienen en la ocupación de los cargos públicos, tradicionalmente mirados como las élites, sino también vale la pena revisar el papel de actores no políticos como las élites societarias porque su verdadera fuerza está en la capacidad de influenciar la política, puede agendar discusiones públicas, y hacer que muchas de ellas lleguen a la esfera jurídica, todo ello sin entrar en la competencia por el poder.

9. Bibliografía

Dahl, R. (1989). *La democracia y sus críticos*. España: Paidós.

Duverger, M. (1976). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Herrera, M. (2002). *Élites y ciudadanía societaria: una teoría relacional del pluralismo postmoderno*. *Papers* 68.

_____ (2009). *Las asociaciones sociales, una realidad a la búsqueda de conceptualización y visualización*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* N.º 126, pp. 39-70

_____ (1997). *¿Cómo funcionan las organizaciones del Tercer Sector? Análisis de la estructura y de las dinámicas organizativas*. *GAPP* n.º 9. Mayo / Agosto.

_____ y Jaime Castillo, A. (2004). *Sistema político y sociedades complejas: estabilidad y cambio*. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 126. Octubre-Diciembre.

Mansilla, H.C.F. (2000). *Las insuficiencias de la democracia contemporánea. Una crítica de las teorías de la transición Política y Sociedad*, 34, Madrid (PDF)

_____. (S.F.) *Las debilidades de la democracia Contemporánea*. (PDF)

Guevara, P. (1993). *La elitización de la democracia representativa*. *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 46, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.

Monedero, J. C. *¿Posdemocracia? Frente al pesimismo de la nostalgia, el optimismo de la desobediencia*. *Revista Nueva Sociedad* No 240, julio-agosto de 2012. (PDF)

Patiño, C. A. (2005). *El origen del poder de occidente: Estado, guerra y orden internacional*. Bogotá, Siglo del Hombre.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. España: Alianza Editorial.

_____. (1996). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, Fondo de Cultura Económica.

_____. (1994). *Qué es la democracia*. Bogotá, Altamir.



Sotelo, I. (1996). La actual descomposición de la democracia. En: Contrates. Suplemento I. (PDF).

Uriarte, E. (1997). El análisis de las élites políticas en las democracias. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 97. Julio-Septiembre.

Walzer, M. 1997. Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad. México: Fondo de Cultura Económica.

Bibliografía de internet:

Anónimo. (S.F). Las tareas de los partidos políticos.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/503/8.pdf>. Recuperado: 13/02/2014

Berlín, V. F. (S.F). La crisis de los partidos políticos en el mundo contemporáneo.

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/635/27.pdf>. Recuperado: 02/02/2014

Mair, P. (2007) ¿Gobernar en el vacío? El proceso de vaciado de las democracias occidentales. <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/9447>. Recuperado: 02/02/2014



INICIATIVAS CIUDADANAS 2.0 EN TORNO A LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA¹

Blanca Nicasio Varea

blanca.nicasio@uch.ceu.es

Marta Pérez Gabaldón

marta.perez@uch.ceu.es

Universidad CEU-Cardenal Herrera

1. La participación ciudadana en los entornos 2.0

El modo en el que las personas se comunican y reciben información ha experimentado una radical transformación con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTICS), más concretamente, con el origen y la expansión de los medios de comunicación y las redes sociales. En la última década, el nacimiento y expansión de las plataformas sociales de comunicación, como Youtube, Facebook o Twitter ha hecho posible el sueño de la participación pública en la comunicación de masas a la que apunta la teoría democrático-participativa de los medios de comunicación (McQuail, 2000). La ausencia de un canal técnico de retorno, reflejada en los modelos clásicos de la comunicación de masas, se ha superado con la apertura de plataformas como Twitter o Youtube, capaces de dar cauce, por fin, al tráfico de la información ciudadana.

El desarrollo de la comunicación social, como resultado de las nuevas tecnologías, ha permitido al público interactuar, participar, compartir información y conectarse a fuentes de información como medios de comunicación, blogs y redes sociales sin límites geográficos y con más celeridad y acceso que nunca. Esto no solo se ha traducido en una transformación en la difusión (Kahl, McConnell y Tsuma, 2012: 27) y en la forma de buscar y seleccionar la información, sino también en la formación y circulación de opiniones, la socialización con los demás individuos, las formas de acción colectiva y la variada red global de movimientos y comunidades. Para Sampedro (2011) estamos ante un empoderamiento técnico-político del ciudadano que puede alterar el contorno de las democracias: los ciudadanos elaboran mensajes, información e incluso sus propias campañas de comunicación.

En España, según el Informe “La Sociedad de la Información en España 2013”, de la Fundación Telefónica, el número de ciudadanos que accede a Internet sigue en aumento, de forma que en 2013 se había incrementado en dos puntos porcentuales respecto al año anterior llegando al 71,6% (en la franja de edad que va de los 16 y los 74 años). El citado informe señala que “en cifras absolutas, 24,8 millones de españoles acceden a Internet, 700.000 usuarios más que el año anterior. Los usuarios frecuentes (que se conectan a la Red al menos una vez por semana) suponen el 92% del total de internautas. Estos usuarios son, aproximadamente, 22,8 millones de personas, lo que supone el 65,8% de la población”. Del estudio se desprende que el principal factor que determina una diferencia en el acceso es la edad, de tal forma que los jóvenes entre 16 y 24 años son los usuarios más activos en internet copando el 97,4% de las personas comprendidas en dicha franja de edad.

¹ Agradecimientos: a Victoria Anderica, coordinadora de campañas y proyectos de Access Info Europe y a Javier Vega, responsable de comunicación de Civio, por su colaboración en la elaboración del presente texto.



Según la V Oleada del Observatorio de Redes Sociales², realizado por TheCocktailanalysis y Zenith, un 93% de los internautas españoles emplea las redes sociales. De entre ellos, un 42% emplea Twitter, lo que supone un incremento de un 10% respecto al informe del año anterior. A partir de los datos arrojados por el citado informe, podemos extraer que Twitter tiene un carácter diferencial, siendo este empleado principalmente para extraer información de interés para el internauta, poder expresar sus ideas y opiniones, y mantener contacto con personas de su círculo social. El 62% de sus usuarios destaca como uso principal la visualización de las actualizaciones de sus contactos, mientras el 24% de los usuarios destaca la voluntad de promover y/o apoyar causas sociales o solidarias como uso principal de la red.

Así pues, en la actualidad, los ciudadanos cuentan con más medios a través de los cuales comunicarse, entre ellos, las plataformas de redes sociales y las tecnologías móviles que se han tornado herramientas críticas para la participación (Varela, 2005: 21; Herreros, 2008: 346; Herrero-Curiel, 2012: 1116). Los usuarios utilizan las NTICS para participar en los procesos de producción y difusión de la información. De este modo, se ve alterada la comunicación centralizada y verticalista de la información y se favorecen las actividades “*bottom-up*” que surgen del público. Asimismo, dan fuerza no sólo a las partes interesadas sino al público en general, debido a que la comunicación entre actores y la movilización de diversos grupos y comunidades es ahora más factible que antes e incluye las voces de aquellos que precedentemente estaban excluidos (Zambrano, 2011: 143, 144). Este nuevo contexto, conduce necesariamente a una nueva esfera pública, donde el debate de las minorías, la crítica y la disidencia cobran relevancia. Se acentúa la visibilidad y el dinamismo de la contestación y la movilización social (Sampedro, 2014: 175).

2. Ciberactivismo y movimientos sociales en España

A lo largo de nuestra historia democrática, más allá de la emisión del voto, los índices de participación política de los ciudadanos se han mantenido tradicionalmente bajos con la única excepción de la asistencia a manifestaciones, en cuyo caso, sorprendentemente, estamos por encima de la media europea (Torcal, Montero, Teorell, 2006: 55 y ss). Sin embargo, en ese contexto 2.0 al que aludíamos *ut supra*, los ciudadanos se expresan, cada vez en mayor medida, en procesos de coordinación, movilización y protesta colectiva. Son precisamente las vías de comunicación no unidireccionales las que han permitido a los ciudadanos en nuestro país reintroducirse en la escena política a través del ciberactivismo³, entendiendo como tal “toda estrategia que persigue el cambio de la agenda pública, la inclusión de un nuevo tema en el orden del día de la gran discusión social, mediante la difusión de un determinado mensaje y su propagación a través del ‘boca a boca’ multiplicado por los medios de comunicación y publicación electrónica personal” (De Ugarte, 2007: 85).

² Las encuestas se realizaron a 1.557 personas, de forma online, de entre 14 y 55 años, durante la primera quincena de enero de 2013.

³ Este término surge en los años 80 del siglo pasado para referir a una serie de grupos de discusión creados en modelos de red Usenet que fueron la base de la gestación de internet y los BBS (Alzamora y Braga, 2014)



Tabla 1. Las formas de activismo político

	Activismo 1.0	Activismo 2.0
Web	1.0 (páginas web)	2.0 (redes sociales: facebook y Twitter especialmente)
Utilización	Información y coordinación	Debate y acción
Reacción de los gobierno	Reprime en el mundo real	Reprime en el mundo real y virtual (censura en la red)
Comunicación de los activistas	Eminentemente vertical en la web (unos pocos expertos)	Básicamente horizontal en las redes sociales
Consecuencias	Sensibilización	Transformación
Ejemplos	Movimiento altermundista o antiglobalización	Revolución democrática árabe o SpanishRevolution

Fuente: Fernández Prados (2012: 632)

Internet es la base, en gran medida, de los movimientos sociales en red de nuestra época, un elemento necesario aunque, como apunta Castells, no suficiente de su acción colectiva. Las redes sociales basadas en Internet y en las plataformas inalámbricas son herramientas decisivas para movilizar, organizar, deliberar, coordinar y decidir. Sin embargo, el papel de Internet va más allá de la instrumentalidad: crea las condiciones para una forma de práctica compartida que permite al movimiento sobrevivir, deliberar, coordinar y expandirse (Castells, 2013: 219).

Si bien es cierto que el primer punto de inflexión en el devenir de la acción social en España a través de las NTICS tuvo lugar el 13 de marzo de 2004, cuando como consecuencia de la gestión gubernamental de la crisis generada por los atentados del 11-M, los ciudadanos se organizaron para manifestarse ante sedes públicas y del partido del Gobierno mediante SMS; no lo es menos que la movilización a través de redes sociales no llegará hasta 2011. A partir de ese momento, en apenas tres años, nuestro país ha experimentado una eclosión de la movilización ciudadana en los entornos abiertos, destacando por su impacto social y mediático el movimiento del 15-M y de los indignados, así como la primavera valenciana.

El primero de ellos, el movimiento de los indignados o 15M, aparece en buena medida debido al descontento social por la situación política y económica que, en 2011, en plena campaña electoral para las municipales y autonómicas de mayo de dicho año, había tocado su punto álgido. *Grosso modo*, el punto de arranque se encuentra en la manifestación convocada por Democracia Real Ya para el 15 de mayo de 2011 en varias ciudades españolas que dio lugar a la acampada de un grupo de menos de 50 personas en Sol y acabó por extenderse a varias ciudades españolas, cuyo baluarte era desde un inicio la lucha por una regeneración democrática y por la consecución de un sistema más participativo. La visibilidad de estos a través de los medios de comunicación y la movilización social en la red a través de hashtags como #15m, #democraciarealya, #tomalacalle, #nolesvotes, #yeswecamp, #acampadasol, #indignados, #notenemosmiedo, #nonosvamos, #acampadabcn o #spanishrevolution, con un total de 1.444.051 tuis entre el 13 y el 31 de mayo de 2011 (Peña López, Congosto y Aragón, 2013: 366), hará que hablemos de un fenómeno con impacto a escala global.

El segundo de ellos se produjo tras la detención de un alumno del Instituto Luis Vives de Valencia en febrero de 2012 mientras protestaba, junto con el resto de estudiantes,



por los recortes en educación y la devaluación de la calidad de la enseñanza pública. Como consecuencia, se generaliza una protesta estudiantil, bautizada en Twitter como *#primavera valenciana*, en las calles de la ciudad de Valencia. Las redes sociales se convierten en el principal canal de distribución de contenidos generados por los ciudadanos, a modo de denuncia por el exceso de las cargas policiales. De la red, los contenidos, especialmente las imágenes, pasan a los medios de comunicación nacionales e internacionales y generan gran discusión en los medios sociales.

En ambos casos estamos ante claros puntos de inflexión en el uso de redes sociales como plataforma de la movilización ciudadana en España, lo que sin duda ha dado lugar a que buena parte de la literatura académica hable de un cambio de cultura política hacia una de carácter más abierto y participativo (Sampedro, 2014: 178). De hecho, consideramos que el efecto ejemplificador de estos casos, combinado con la tendencia al uso de redes sociales como canal de información, expresión y movilización, hace que en buena medida se recurra a estas como medio para plasmar descontentos ciudadanos y poner sobre la mesa problemas hasta la fecha no atendidos por la clase política (Boix, 2013: 91), entre ellos, la transparencia pública.

En definitiva, desde nuestra perspectiva, las redes sociales se muestran como un factor importante de estos fenómenos, pero no puede ser visto como el único condicionante de su eclosión. Así pues, como afirman Tascón y Quintana (2012) y Alzamora y Braga (2014) no podemos considerar que los disturbios, las manifestaciones o las acciones apuntadas *ut supra* sean directamente causados por las redes sociales pues, entre otras cosas, no podemos perder de vista que no todos los presentes en tales protestas estaban presentes en dichas redes y viceversa. Sin embargo, tampoco podemos dejar de considerar la impronta de estos medios en la movilización ciudadana y en el cambio en la forma de hacer política dado que las “redes sirven para agitar y difundir ideas, pero que no necesariamente consiguen la movilización en la calle, aunque en los últimos tiempos hemos visto bastantes ejemplos en los que ambas van de la mano” (Tascón y Quintana, 2012: 237). De esta forma, el movimiento social unido al ciberactivismo ve enfatizado su carácter horizontal, desordenado e incontrolable (Alzamora y Braga, 2014: 27). Esto es así por cuanto el ciberactivismo debe ser concebido como el movimiento en el que un grupo de personas actúan on-line y off-line, pues no cabe la definición del ciberactivismo como mero clickactivismo (García-Galera, Del Hoyo – Hurtado y Fernández Muñoz, 2014: 36).

3. Nada sucede sin motivo. Sobre el por qué era necesaria una Ley de Transparencia: el contexto político español

La ciudadanía española sufre una evidente desafección hacia la política, nuestro sistema democrático y nuestras instituciones debido en buena medida, que no exclusivamente, a la combinación de dos factores fundamentales: la crisis que atraviesa nuestro país a todos los niveles –económico, político, cultural y social- y la corrupción política. Esta realidad, que convierte a nuestro sistema social y político en una olla en plena ebullición, viene abalada por los datos ofrecidos por el CIS de los que se desprende que los principales problemas de los españoles son, en este orden, el paro, la corrupción y los políticos (CIS, 2013), realidad esta que se ve incrementada cuando hay una percepción social de que la economía va mal o muy mal. Es más, no solo hay un aumento en la percepción social de la corrupción entre el 2005 y el 2013 a nivel local (+17%), autonómico (+19%) y nacional (+21%), sino que la corrupción es percibida por los españoles como algo propio del sistema, como algo endémico pues el 77% de los



españoles cree que la corrupción forma parte de la forma de hacer negocios en España; esto es, que es algo propio de nuestra cultura.

Si bien somos conscientes de que la desafección política y la falta de participación son algo que ha formado parte de la cultura política de los españoles, lo cierto es que por lo señalado hasta aquí podemos atisbar dos cambios: uno positivo, que es un incipiente cambio en la cultura participativa de los españoles, y otro negativo, que es la tendencia social a visualizar nuestro sistema como si de un enfermo grave se tratase, cuestión esta que se torna en positiva cuando ello lleva a parte de la población a movilizarse en pro de un cambio, a movilizarse para buscar una cura a esos males que lastran el funcionamiento del Estado. Así pues, una de las respuestas que se plantean como claves del cambio es la necesidad de una mayor transparencia del sistema pues de esta forma, parafraseando a Bentham (1830), cuanto más les observemos (véase a los decisores públicos, a los políticos, a los dirigentes), mejor se comportarán. Sin embargo, nuestra Carta Magna no contempla explícitamente la transparencia como principio, si bien ello no obsta para que pueda desprenderse del principio de publicidad de la actuación de los poderes públicos que aparece reflejado a lo largo de la misma (véase entre otros los artículos 9.3, 20.1.d, 24.2, 80, 105b, 120.1 y.3, y 164.1 CE) y de la institución de la opinión pública libre asentado vía jurisprudencia del TC (Simón Castellano, 2011). De hecho, la transparencia administrativa en España puede hallarse vinculada al desarrollo de nuestro sistema democrático (Mestre Delgado, 1998: 46), pero ¿y la transparencia política? Esta realidad es la que ha llevado a parte de la sociedad civil española a reclamar la necesidad de una ley de transparencia como una medida urgente, que afecte tanto a la Administración Pública como a los actores políticos del sistema, puesto que aun y cuando, como afirma Roberts, “en la práctica, la probabilidad de que aprobando una ley sobre el acceso a la información conducirá a un cambio cultural o incrementará la confianza es pequeña” (2006), lo cierto es que la regulación de estas cuestiones, siempre y cuando se haga en observancia del fin último perseguido, es un paso adelante.

En este sentido, el Decálogo por la Transparencia presentado por una serie de académicos en 2011 y avalado por Transparencia Internacional-España, aludía a la necesidad de que, una vez celebradas las elecciones del 20N, se tramitase con urgencia una ley de transparencia y acceso a la información pública que incorporase procesos y órganos que traten de dar garantías para su adecuada implantación dado que los ciudadanos “tienen derecho a conocer todo lo que se hace, cómo se hace y cuánto se gasta en hacerlo, en cualquier institución pública, y por tanto a disfrutar de este derecho fundamental en los mismos términos que los restante ciudadanos europeos”, considerando que dicho trámite debía comenzar en un plazo no superior a 6 meses desde la celebración de dichos comicios.

Si bien la primera promesa de ley de transparencia aparecía recogida en el programa electoral del Partido Socialista Obrero Español de 2004, lo cierto es que, hasta tiempo mucho más reciente, los representantes del pueblo español no habían avanzado en la elaboración de la misma. Así pues, poco después de las elecciones de finales de 2011, en marzo de 2012, el Consejo de Ministros presentó un anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que, como punto de partida, había ido en contra de los principios que propugnaba durante su propio proceso de elaboración en tanto en cuanto no había contado con la participación de los agentes sociales interesados. Como consecuencia, 72 horas después de su presentación, abrió un plazo de exposición pública de 15 días en el que varias organizaciones recabaron firmas respaldando una serie de sugerencias orientadas a la corrección de las deficiencias detectadas. Posteriormente, el documento fue sometido a los comentarios de la comisión



de expertos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, de la Agencia Española de Protección de Datos, y del Consejo de Estado tratando de mejorar el texto. El 12 de septiembre de 2013, el Congreso votó en pleno las enmiendas aceptadas en la Comisión Constitucional, en la que comparecieron expertos en la materia y representantes de la sociedad civil, para ser remitido finalmente al Senado, donde fue aprobada el 21 de noviembre, dando lugar a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Cabe anticipar que, si bien se han introducido algunos cambios, las organizaciones como Transparencia Internacional- España, Civio y Access-Info Europe insisten en que el texto es mejorable.

4. Las iniciativas ciudadanas en la red en la lucha por la transparencia

Para De Ugarte (2007) hay esencialmente dos formas de acción social a través de las redes. La primera es la del *swarming*, que consiste en la aparición de un debate social cuya gestación da lugar a acciones provenientes de multitud de centros indefinidos; realidad esta que es la propia de los movimientos esbozados en el apartado anterior como antecedentes de nuestro caso de estudio. La segunda es la propia de la lógica de campaña, en la cual se construye un centro que propone acciones y difunde la idea, y que sería la propia de los movimientos en pro de la transparencia.

La Coalición Pro Acceso, marco en el que se desarrolla la movilización ciudadana objeto de nuestro estudio, es una plataforma formada por personas de relevancia académica y profesional, a título individual, y por más de sesenta organizaciones de la sociedad civil, constituida en octubre de 2006 con el objetivo de promover la adopción e implementación de una ley de transparencia en España pues como bien dice la propia exposición de motivos de la que será en 2013 la Ley en la materia “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”. Sin embargo, las organizaciones y asociaciones insertas en el movimiento en pro de la transparencia han visto cómo su objetivo último de lograr una ley de transparencia óptima no se ha visto cumplido a pesar de haber logrado poner en marcha diversas campañas en entornos 2.0 con diferente impronta social, política y mediática. Así pues consideran que la ley es insuficiente para lograr que ello suceda. Pero ¿cómo han llegado a esta conclusión?

El 8 de marzo de 2011, la organización lanzó la primera campaña en las redes a través de Twitter con el hashtag *#preguntaalgiobierno* a fin de que, a través de este, se solicitase al Ministerio de Presidencia información sobre el estado de la Ley de Transparencia. En palabras de Victoria Anderica, coordinadora de campañas y de proyectos en Access Info Europe, esta campaña surge “porque hay una falta de comunicación absoluta por parte del gobierno socialista en sentido de que (...) intentábamos recibir información sobre la ley de transparencia” debido a que estábamos ante una promesa electoral formulada 7 años atrás y, hasta el momento “solo habíamos conseguido hablar con los técnicos que estaban desarrollando la ley pero los técnicos, además de que no daban mucha información, porque no podían, tampoco tenían la competencia para explicar hasta dónde iba a llegar a la ley porque eso era una decisión política”, motivo por el cual activan la campaña para llamar la atención del decisor político. Según los datos que maneja la Coalición Pro Acceso, más de 300 personas



enviaron el siguiente tuit “@mpresidenciagob ¿Dónde está la ley de transparencia? #preguntaalgiob”. La reacción del Ministerio no se hizo esperar y el 17 de marzo se reunieron por primera vez con el Ministro de Presidencia.

Desde nuestra perspectiva, hay tres factores determinantes en la respuesta ministerial. El primero de ellos es la falta de experiencia en redes sociales, pues el Ministerio acababa de abrir su perfil en Twitter. El segundo, estrechamente ligado al anterior, es el factor miedo puesto que es altamente probable que desconociese el impacto que podía tener su acción/inacción ante una demanda social por este canal. El tercero, que depende en parte de los dos anteriores, es el factor sorpresa, dado que, aunque no fue una actuación masiva, el Ministerio no esperaba una movilización en este sentido. De hecho, desde la propia Access Info Europe, principal precursora de la campaña, se plantearon los motivos por los que, desde Ministerio, accedieron a reunirse con ellos con tanta premura, dado que desde la organización venían buscando este encuentro desde tiempo atrás.

Entre la primera y la segunda iniciativa lanzada a través de Twitter en esta materia, se publicó el anteproyecto de ley, y en la Web del Ministerio de Presidencia se abrió un buzón donde, entre el 26 de marzo y el 10 de abril de 2012, la gente podía enviar propuestas para mejorar el texto. Es por ello que, desde la Coalición, se inicia una campaña con el objetivo de incitar a la sociedad civil a remitir sus propuestas de forma masiva. Durante el período de recepción de sugerencias, el Portal recibió más de 80.000 visitas y un total 3.683 observaciones públicas. Aunque no podemos hallar una correlación directa entre la campaña promovida desde la organización y el número de observaciones realizadas, sí podemos destacar la voluntad participativa presente en la sociedad española en relación a esta cuestión, no obstante, según afirma Javier Vega, responsable de medios de Civio, “el gran problema es que estas observaciones no se hicieron públicas en ningún momento”. Ello no es óbice para que, desde la Coalición defiendan que lo más repetido en las propuestas ciudadanas fue la inclusión de la Casa Real y de cualquier adjudicatario de fondos públicos entre los agentes afectados por la Ley de Transparencia, cuestión que en parte fue asumida por el texto *a posteriori*.

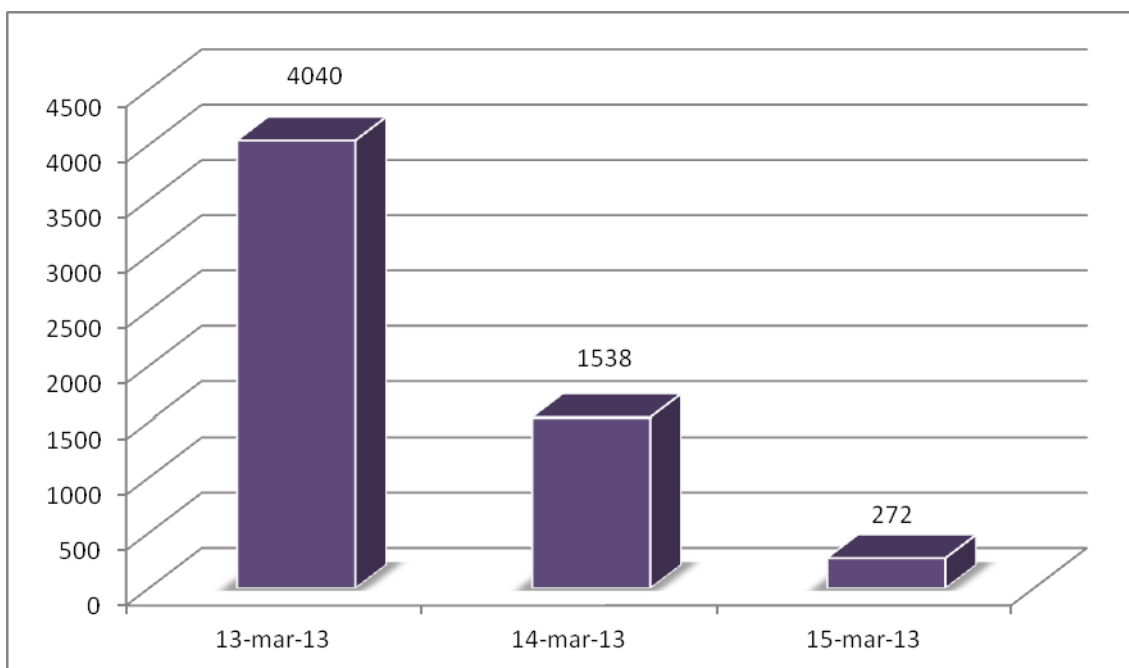
En paralelo a esto, y estrechamente relacionado, cabe destacar las campañas activadas en plataformas de movilización online. En abril de 2012, *Access Info Europe* lanzó con *Avaaz*, comunidad de movilización online que integra la acción política impulsada por la ciudadanía, una campaña para pedir la aprobación de la Ley con todas las garantías. La campaña, dirigida al Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, a la Vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría, y al Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, José Luis Ayllón, tenía la siguiente razón de ser: “les pedimos que presenten un nuevo anteproyecto de ley sobre transparencia y acceso a la información más fuerte y exhaustivo. El presente texto constituye un paso adelante, pero insuficiente. La nueva ley ha de reconocer el principio de publicidad de toda la información en manos de todas las instituciones públicas, solo limitado en los casos excepcionales establecidos por la ley y ponderando siempre el interés público de la información requerida. Es hora de reconocer el derecho de los ciudadanos a la información y ponerle coto a la cultura de secretismo que asola nuestra democracia”. Más de 90.000 personas firmaron y apoyaron la campaña. Del mismo modo, en enero de 2013, se activó, en la plataforma de peticiones online *Change.org*, la petición, dirigida a la Vicepresidenta del Gobierno Soraya Sáenz de Santamaría, de incluir a los partidos políticos, a sus fundaciones y a los sindicatos entre los organismos afectados por la Ley de Transparencia. Esta petición contó con más de 180.000 firmantes.



Visto el impacto social y político de la anterior iniciativa, desde la Coalición lanzaron una campaña para el 13 de marzo de 2013 con el hashtag *#PreguntaCongreso* con el fin de conocer el estado de la Ley, tras siete meses de discusión en el Congreso. Concretamente se pedía la publicitación del calendario completo de fechas de las comparecencias de los expertos en transparencia en la Comisión Constitucional del Congreso; la lista de expertos independientes que iba a convocar la Cámara Baja; y, por último, las enmiendas a la Ley de cada grupo parlamentario. En este caso, se facilitaba desde la web el listado de los Diputados con su perfil de Twitter, para que, los ciudadanos que se sumasen a la campaña, pudiesen nombrarlos en sus tuits. Desde la plataforma se pedía, igualmente, que se incluyese el link al post en la web en el que convocaban a la ciudadanía a esta campaña, de tal forma que proponían los siguientes tuits:

- “¿Dónde está la *#leydetransparencia*? @Congreso_Es *#PreguntaCongreso* <http://www.access-info.org/espana/382-campana-Twitter-congreso>”
- “Cuándo sabremos si la ley de *#transparencia* incorpora mejoras que pide la ciudadanía? @Congreso_Es *#PreguntaCongreso* <http://www.access-info.org/espana/382-campana-Twitter-congreso>”

Tabla 2: número de tuits con el hashtag *#preguntaCongreso* del 13 al 15 de marzo de 2013



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en www.civio.es

Tal y como refleja la tabla, entre el 13 y el 15 de marzo, se enviaron casi 6000 tuits con la etiqueta *#preguntaCongreso*. Esto es un claro síntoma del impacto que la campaña tuvo en la red, si bien el gran impacto del primer día decae en los sucesivos, de forma que el segundo día se reducen en un 68% el número de tuits y el tercero en un 93% con respecto al primer día.

De otro lado, observamos el escaso impacto en la clase política española de esta movilización social en la red. Sólo tres de los treientos cincuenta diputados del Congreso se pronunciaron a través de sus cuentas en la red de *microblogging*: Joan



Josep Nuet, de ICV-EUiA, Rafael Larreina, de Amaiur, y Pedro Quevedo, de Nueva Canaria, tal y como se puede observar en las imágenes 1, 2 y 3.

El primero de ellos tuiteó, tal y como se había comprometido, el listado de expertos comparecientes en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

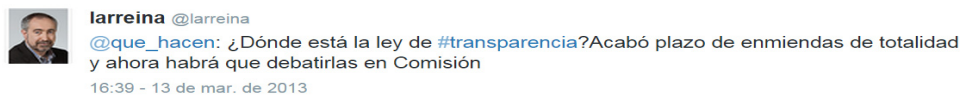
Imagen 1: tuits publicados por Joan Josep Nuet en respuesta a la campaña *#preguntaCongreso*



Fuente: www.Twitter.com

El segundo de ellos informó de la finalización del plazo de presentación de enmiendas y publicó, al día siguiente de su tuit, un artículo de opinión en la revista www.sesiondecontrol.com titulado “Opaca Transparencia” en el que profundiza en su crítica al texto y reclama una profunda revisión.

Imagen 2: tuits publicados por Rafael Larreina en respuesta a la campaña *#preguntaCongreso*



Fuente: www.Twitter.com

El tercero, por su parte, cumplió con su palabra y, llegado el momento de la votación en sede parlamentario, al igual que el resto de miembros de su grupo, no respaldó el proyecto.

Imagen 3: tuits publicados por Pedro Quevedo en respuesta a la campaña *#preguntaCongreso*



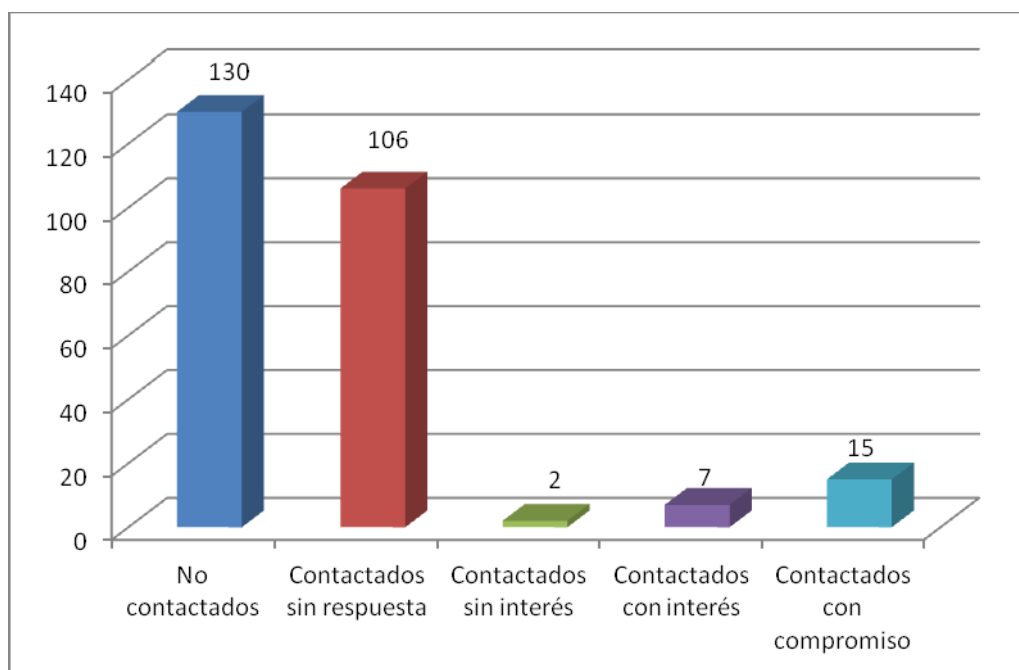
Fuente: www.Twitter.com

La última iniciativa emprendida por la Coalición Pro Acceso en nuestro país en relación a la Ley de Transparencia, tuvo lugar durante el paso del texto por el Senado dada la percepción negativa del texto que había salido del Congreso de los Diputados, a fin de lograr que la Cámara Alta introdujese las medidas que se proponían para mejorar la Ley. De esta forma, iniciaron una campaña en Twitter asociada al hashtag *#senadotransparente* a fin de difundir esta iniciativa destinada a “llamar a la puerta” de todos y cada uno de los miembros de la Cámara Alta. En esta se pedía a los ciudadanos que eligiesen a un senador de su provincia, intentasen concertar una cita en persona o enviarle un correo, explicarle los cambios que se proponen para la Ley de Transparencia, preguntarle por su postura, y transmitir la información a la plataforma.



Cuando los implicados en la movilización analizan el impacto de la campaña llevada a cabo, nos muestran el tránsito de la ilusión al desencanto: si bien inicialmente varios senadores se mostraron proactivos y receptivos, llegando a plantearse varias reuniones con representantes de diferentes Grupos Parlamentarios en el Senado, el resultado de todo ello fue una mera concatenación de buenas intenciones que en ningún caso se trasladaron al texto de la Ley. En este sentido, se pronunciaba Javier Vega al apuntar que, de la iniciativa #senadotransparente, “surgió una reunión con el grupo Entesa (se retransmitió en directo por *streaming*), fue un debate abierto. En la reunión proponemos qué cambiaríamos de la Ley. Salimos con una voluntad por parte del Grupo Entesa de intentar contribuir a mejorar la Ley pero, al final, no absorbió los cambios que propusimos”.

Tabla 3: Contactos con senadores a partir de la campaña #senadotransparente



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos en: www.access-info.org

Dentro de esta iniciativa, además, se activó en Change.org la recogida de firmas “Grupo PP en el Senado: Enmiendas urgentes a la ley de transparencia #senadotransparente” que contó con 37.515 firmas. Esta pretendía reformar tres puntos esenciales de la norma para tratar de equipararla al resto de leyes del contexto europeo: incluir cualquier tipo de información que se emplee en la toma de decisiones políticas (notas, borradores, comunicaciones e informes internos, resúmenes, etc.); dotar al Consejo de Transparencia de mayor independencia y de capacidad vinculante; y reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.

Ahora bien, no podemos pensar que la acción ciudadana en pro de la transparencia finaliza aquí. Desde la Coalición Pro Acceso ya tienen esbozada la próxima campaña cuyo objetivo esencial es verificar si se produce un cumplimiento efectivo del derecho de acceso a la información y, por ende, comprobar la impronta de la ley en la consecución de una mayor transparencia política y administrativa en su relación con los ciudadanos. La idea es movilizar a la sociedad civil española, vía redes sociales, para que formulen solicitudes de información y poder así analizar el sentido mayoritario de las respuestas recibidas de forma expresa o tácita, así como el futurible funcionamiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.



5. El impacto de las iniciativas en la Ley de Transparencia

Cuando se trata de analizar el impacto de una serie de campañas como las aquí presentadas, cabe diferenciar las esferas sobre las cuales puede repercutir, ya sea en términos positivos o negativos para la consecución de alguno de los fines perseguidos. De este modo, cabe atender a la impronta de la movilización en la esfera social, política y mediática, pues aunque lo ideal sería que la campaña incidiese en todas ellas de forma sustancial y positiva para el objetivo perseguido, lo cierto es que en cada caso concreto pueden darse impactos diversos en los ámbitos señalados y que tales impactos no tienen porqué ser necesariamente positivos. A continuación trataremos de ver cómo incide cada campaña en cada uno de los tres ámbitos apuntados.

En la campaña *#preguntaalgobierno*, consideramos que el impacto en la esfera social es menor que en los otros casos debido al reducido número de usuarios que fueron partícipes de la misma. Esto no puede verse como un fracaso de la iniciativa por cuanto el objetivo perseguido no era tanto la movilización de un elevado número de personas, sino, de un lado, romper la barrera entre sociedad civil y clase política y, de otro lado, lograr una ley de transparencia de elevada calidad. En relación al primer objetivo, consiguieron ser escuchados por el decisor público en el transcurso de elaboración de la norma. De este modo, la organización, como canal de las demandas presentes en la sociedad civil, pudo posicionarse como actor relevante del proceso político al introducir *inputs* en la gestación de la política pública en materia de transparencia pues a las dos horas de iniciarse la campaña *#preguntaalgobierno* en Twitter, desde Ministerio, contactaron con la organización a fin de concertar una reunión informativa. Victoria Anderica planteaba “preguntábamos si había sido por eso [por la campaña vía Twitter] o no, nos dijeron que, bueno, hacía tiempo que se querían reunir con nosotros, pero lo cierto es que hasta ese momento no se habían reunido con nosotros (...) consideramos que fue un efecto de la campaña”, si bien lo planteaba como un factor determinante, lo cierto es que la coordinadora de proyectos y programas de Access Info Europe huía de toda relación en términos de causa-efecto. Por lo que respecta al segundo objetivo, aun y cuando consideraban que la primera reunión con el Ministro de Presidencia había sido todo un paso adelante en tanto en cuanto habían tenido, por vez primera, contacto directo con los políticos para explicar su posición al respecto, en la siguiente reunión comprobaron que el borrador de la norma no incluía sus propuestas. En ese momento, cuando observaron que el *output* del gobierno no casaba con las demandas sociales que ellos canalizaban, se percataron, en palabras de Victoria Anderica, que “había cuestiones fundamentales en las que no se podía negociar”. Poco después, la actividad parlamentaria cesó con la disolución de las cámaras y el adelanto electoral, y la cuestión quedó inconclusa al fin de la legislatura. Así pues, sería el nuevo gobierno popular el que tendría que plantear un nuevo proyecto en la materia, por lo que llegados a este punto no obtienen el *output* esperado en forma de proyecto de ley de transparencia que recogiese sus demandas y propuestas.

En la campaña de recogida de firmas por una mejor ley de transparencia, por el contrario, se produce un elevado impacto social pues llegan a recogerse más de 180.000 firmas en Change.org y más de 90.000 en Avaaz. Con esta iniciativa, consiguen llegar a mucha más gente y tener un mayor impacto en medios de comunicación. Sin embargo, el impacto político logrado no fue positivo, pues en palabras de Victoria Anderica “al gobierno no le gustó la campaña porque consideraba que las vías de participación son las institucionales y que ellos no tienen porqué aceptar firmas de una petición de un sitio como el de Avaaz”. De esta forma, aunque ellos intentaron entregar esas firmas, desde las instancias gubernamentales no las aceptaron. Todo este devenir “fue un punto de



inflexión en nuestra relación porque les pareció mal que utilizáramos un foro internacional para dar a conocer estas firmas. Para nosotros es un reflejo de la falta de entendimiento que hay en España del concepto de sociedad civil”. Así pues, la iniciativa, de un lado, les genera un impacto social positivo y, de otro lado, tensa las relaciones con el poder público.

En relación a la campaña *#preguntaCongreso*, al igual que sucedía con la segunda, cabe destacar esencialmente el impacto social, resultando prácticamente inapreciable la respuesta política pues esta se limita a los tuits de los tres diputados que recogíamos en el apartado anterior. Así pues, la respuesta política es escasa, por lo que podríamos apuntar que, tal y como hablamos de una desafección ciudadana hacia sus representantes, también podemos hablar de una distancia entre demandas social y respuesta política. Desde esta perspectiva, afirma Anderica que “tuvo poco impacto, (...) ya no contábamos con el factor sorpresa, el Congreso está más acostumbrado a recibir peticiones de este tipo”. Así, aunque la iniciativa tuvo impacto en Twitter, donde el hashtag apareció en un elevado número de tuits, tal y como señalamos anteriormente, no se logró el objetivo último: no se consiguió que los diputados se mostrasen transparentes en relación al proceso de ley de transparencia.

En la última campaña gestada en pro de una mejora del texto en su paso por el Senado, parecieron cambiarse las tornas pues, de inicio, tuvieron cierta acogida por parte de los senadores y, como afirma Anderica, “tuvimos reuniones bastante interesantes con el PSOE, PP, IU, CiU, ERC... Hubo reuniones en las que se habló en profundidad (...) El objetivo que era hablar con los senadores sobre la ley de transparencia se cumplió” porque aunque no participó mucha gente en la acción emprendida, el grado de compromiso de los participantes era elevado, llegando a contactar con varios senadores cada uno de ellos. Sin embargo, el impacto político conseguido no fue el deseado: aunque lograron reunirse con varios senadores y hacerles llegar sus propuestas, estas no fueron introducidas en la ley, por lo que, de nuevo, las reuniones con los representantes de la ciudadanía quedaron en meras muestras de interés hacia la cuestión o en meras declaraciones de buenas intenciones, en el mejor de los casos. Desde esta perspectiva, cabría preguntarse el motivo que llevó a los senadores, en representación de sus respectivos grupos parlamentarios o a título individual, a reunirse con estas organizaciones y si, en el caso de los grupos parlamentarios minoritarios, tales reuniones dieron lugar a la presentación de enmiendas en las que se plasmaran las medidas propuestas desde la sociedad civil.

Si bien el fin último, que era lograr una buena ley de transparencia no se considera alcanzado ante la presencia de una ley deficitaria a todas luces, no se puede olvidar que la introducción de los partidos políticos entre los agentes sometidos de alguna forma a la misma o la creación de un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno fueron resultado de la acción social en pro de la transparencia. Es más, no se considera que haya habido en ningún momento voluntad política de introducir esas demandas, pues lo que se buscaba era tener dicha norma y lograr el rédito electoral correspondiente, dado que, viendo el resultado político, desde las asociaciones pro transparencia se considera que a la clase política le importaba más esto que el propio contenido de la norma. De otro lado, había otro objetivo latente, que era el de hacer partícipe a la ciudadanía del proceso de elaboración de una ley de tal calado en la práctica política diaria, y más si cabe, como señalan desde Access Info Europe, “ante una situación en la que hay falta absoluta de mecanismos de participación institucionalizados, hay una falta absoluta de tradición, de costumbre y de conocimiento sobre la sociedad civil y su rol en la



definición de políticas públicas, estas campañas intentan forzar esa apertura de la toma de decisiones hacia la ciudadanía, hacia la sociedad civil”.

6. Conclusiones

El contexto actual, en el que los movimientos sociales buscan la interacción directa y positiva con la clase política para conseguir ser parte activa en el proceso decisorio de las políticas, conduce necesariamente a una nueva esfera pública. Una nueva esfera en la que es requisito obligatorio empoderar a la población a través de la participación y confiar en su capacidad para tomar decisiones en relación con la clase política. Este nuevo panorama, fraguado en el desarrollo de las NTICS, incrementa la multipolaridad, acentúa la visibilidad y el dinamismo de la contestación social, favorece la emergencia de movimientos de reforma y cambio social de gran envergadura. Hay más voces que intervienen y que expresan nuevos horizontes de desarrollo colectivo; hay más espacios y herramientas de intervención, física y virtual (Castells, 2013: 226; Sampedro, 2014: 175,176).

La ciudadanía está desplegando dos roles, sustentados en la participación 2.0, que, en palabras de Sampedro, obligarían a una refundación institucional de las actuales democracias. De un lado, las cibermultitudes pretenden ejercer de *interventores* de los gobiernos y que rindan cuentas (más allá de las económicas). Les exigen, por ejemplo, aprobar leyes de gobierno abierto y, como en el caso de estudio aquí presentado, mejoras en la Ley de Transparencia. De otro lado, los ciudadanos se postulan como *desarrolladores* de una política volcada al bien común, participando en la reescritura del código con el que funcionan las institucionales vigentes (Sampedro, 2014: 179).

Sin embargo, el impacto de esos roles sobre la acción de los poderes públicos en nuestro país resulta casi nulo. La ciudadanía se moviliza para canalizar sus demandas como *inputs* del sistema pero, tal y como sucedía en el caso del ciberactivismo pro transparencia, vemos cómo ello no se traduce en un *output* por parte de las instituciones del sistema en el que se plasmen tales demandas. Desde esta perspectiva, parece que los poderes públicos se limitan a dar una imagen de receptividad y de diálogo con la sociedad civil, sin que ello se traduzca en una política pública realmente participada. Esto es, los decisores políticos no han asumido la posibilidad de la gestación de políticas *bottom up* que redunden en beneficio del interés general, sino que practican la elaboración de políticas desde una visión *top down*, visión esta que, no podemos olvidar, les aleja de la ciudadanía que un día les elevó hasta ese rol representativo. De esta forma, el ideal de la gobernanza, entendiéndolo por tal “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 2000)⁴, se vería incompleto pues el papel en las redes decisionales de los agentes de la sociedad civil se halla sustancialmente coartado por la falta de permeabilidad de los poderes públicos. De tal modo que de ello se desprendería que nuestros decisores públicos adoptan lo que Mayntz y Scharpf denominaban *hierarchical direction* (dirección jerárquica).

⁴ Nos resulta especialmente clara la definición dada por Weiss (2000: 796) “The concept of governance refers to the complex set of values, norms, processes and institutions by which society manages its development and resolves conflict, formally and informally. It involves the state, but also the civil society (economic and social actors, community-based institutions and unstructured groups, the media, etc) at the local, national, regional and global levels”



Precisamente por ello, es fundamental un cambio en la concepción de nuestra democracia para que los políticos dejen de dar la espalda al pueblo, para que nuestros dirigentes dejen de hacer políticas *para* el pueblo y pasen a hacerlas *con* el pueblo. De esta forma, ese incipiente cambio detectado en la cultura política de los españoles podrá tener su plasmación en la esfera pública institucionalizada a partir de la gestación de vías de participación ciudadana en los procesos políticos, realidad que no haría sino retroalimentar la cada vez mayor voluntad participativa presente en nuestra sociedad civil. La democracia, decía Lincoln, es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, de tal forma que representación, participación e implicación ciudadana en la cosa pública son condición *sine qua non* para que nuestro sistema democrático no perezca en el camino. A todo ello contribuye, sin que tal contribución pueda considerarse un factor determinante pero sí importante, la acción ciudadana a través de redes sociales, una acción promovida por personas que se informan, opinan y se movilizan, de forma más o menos organizada, contando con los recursos que esta nueva realidad 2.0 pone a su disposición. Así pues, para la concepción actual del papel del ciudadano en las democracias modernas, estas plataformas pueden ser vistas en términos instrumentales en tanto en cuanto el ciudadano ha hallado una vía por la que establecer redes de presión sobre el decisor a fin de influir en la toma última de decisión y ello, sin lugar a duda, supone un cambio en la propia autoconcepción del poder de acción social que el individuo tiene sobre la realidad política.

7. Bibliografía

ALZAMORA, G. Y BRAGA, C. (2014). Las redes sociales, armas de protesta. Twitter y Facebook en las protestas de movimientos sociales en España y Brasil. En FERRÉ PAVÍA, C. (ed.). *El uso de las redes sociales: ciudadanía, política y comunicación La investigación en España y Brasil (ed.)*. Barcelona: IncomUAB.

BOIX, A. (2013). Revoluciones 2.0. Redes y Política en el País Valenciano. En: AZNAR, A., MARCO, J. y SANCHO, E. (coord.). *La Política del Siglo XXI: ¿Más o Menos Ciudadanía? El Caso de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Tirant Humanidades

CASTELLS, M. (2013). *Redes de Indignación y Esperanza*. Alianza Editorial: Madrid

DE UGARTE, D. (2007). *El poder de las redes: Manual ilustrado para personas, colectivos y empresas abocados al ciberactivismo*. Barcelona: El Cobre Ediciones.

FERNÁNDEZ PRADOS, J. S. (2012). Ciberactivismo: conceptualización, hipótesis y medida. *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Vol. 188. julio-agosto 2012. pp. 631-639.

GARCÍA DE TORRES, E. (2013). Revoluciones 2.0. Redes Sociales y Política. Reflexiones en torno a #PrimaveraValenciana y #Ardevalencia. En: AZNAR, H., MARCO, C. y SANCHO, E. *La Política del Siglo XXI: ¿Más o Menos Ciudadanía? El Caso de la Comunidad Valenciana*. Valencia: Titant Humanidades

GARCÍA-GALERA, M.C., DEL HOYO-HURTADO, M., Y FERNÁNDEZ MUÑOZ, C. (2014). Jóvenes comprometidos en la Red: el papel de las redes sociales en la participación social activa. *Comunicar*. Nº 43. v.XXII. pp. 35-43.

GARRIGUES WALKER, ANTONIO et al. Un decálogo por la transparencia y la integridad, *Tribuna El País*. 27 de octubre de 2011.



Google doc. “¿Cómo funciona #senadotransparente?” En <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1sxfMw6znUWWkTNzaS5Yy0i7eJczImNjbFhJhbX9vdiI/edit?pli=1#gid=0> (última consulta: 10 de octubre de 2014)

MAYNTZ, R. (2000). Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance. *Instituciones y Desarrollo*. nº 7. pp. 35-51.

MARIANO TORCAL, JOSÉ R. MONTERO Y JAN TEORELL (2006). La participación política en España: modos y niveles de perspectiva comparada”. En FONT, J., MONTERO, J.R. Y TORCAL, M. (eds.). *Ciudadanos, asociaciones y participación política en España*. Madrid: CIS.

MESTRE DELGADO, J. F. (1998). *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*. Madrid: Civitas.

PEÑA LÓPEZ, I., CONGOSTO, M. y ARAGÓN, P. (2013). Spanish Indignados and the evolution of 15M: towards networked para-institutions. En BALCELLS PADULLÉS, J., CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A., PEGUERA, M., PEÑA-LÓPEZ, I., PIFARRÉ DE MONER, M.J. & VILASAU SOLANA, M. (coords.). *Big Data: Retos y Oportunidades. Actas del IX Congreso Internacional Internet. Derecho y Política. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, 25-26 junio, 2013*. Barcelona: UOC-Huygens Editorial. pp. 359-386.

Portal Web de Transparencia Internacional España En: http://www.transparencia.org.es/PROYECTO_ENIS/2%C2%AA_Reuni%C3%B3n/Dec%C3%A1logo_de_transparencia_e_integridad.htm (última consulta: 30 de octubre de 2013)

Portal Web del Centro de Investigaciones Sociológicas. En: www.cis.es (última consulta: 15 de noviembre de 2014)

ROBERTS, A. (2006). Governmental adaptation to transparency rules, *Transparency. The key to better governance?*. Oxford: Oxford University Press for The British Academy Oxford .

SAMPEDRO, V. (2014). Democracias de Código Abierto y Ciberniudades. En: AZNAR, H. y PÉREZ, J. (coord.). *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. Barcelona: Ariel Ciencias Sociales. pp. 163-182.

SIMÓN CASTELLANO, P. (2011). Los límites jurídico-constitucionales de la Administración electrónica en España y el Open Government. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*. Nº 27. pp. 67-85

TASCÓN, M. Y QUINTANA, Y. (2012). *Ciberactivismo. Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas*. Madrid: Catarata.

WEISS, T. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: conceptual and actual challenges, *Third World Quarterly*, vol. 21, nº5, octubre 2000.



MEDIACIÓN TECNOLÓGICA EN EL PAPEL DE LOS MEDIOS EN UNA SEGUNDA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA ESPAÑOLA

Javier Erro Sala
Profesor Asociado Departamento Sociología
Universidad Pública de Navarra

1. Introducción

Se abre paso el supuesto de que una mayoría social de nuestro país exige un cambio sociopolítico hacia un modelo de mayor profundidad y calidad democrática (un “nuevo consenso”), que algunos identifican con una segunda “transición democrática”. Posibilidad que reabre el debate en torno al papel que deben ocupar los medios de comunicación de masas a la hora del cambio social, sobre todo cuando recordamos que en esa primera transición tuvieron una presencia estelar. En aquel entonces eclipsaron, hasta llegar a sustituirla con frecuencia, a la clase política hasta configurar un modelo de “periodismo sin información” (Ortega, 2006), o de “periodismo herido” (Pablos Coello, 2001) cuyos lastres todavía arrastramos y del que los propios “medios” son las primeras víctimas. ¿Está sucediendo ahora algo parecido? ¿Qué consecuencias podría tener hoy en día una sustitución de ese cariz y dimensión cuando además de los “medios” tradiciones entran en juego la cultura de las pantallas, las redes sociales y la tecnopolítica?

Defendemos aquí la hipótesis de que en este momento el rol de los “medios” aparece mediado y transformado por la tecnopolítica –lo que llamamos mediación tecnopolítica”, en el sentido de las “hipermediaciones” de las que habla Scolari-, pero que en ningún momento esa tecnopolítica excluye o anula el papel de los “medios”, como inicialmente se anuncia, sino que lo transforma a través de un proceso de complementariedad y complejas hibridaciones comunicativas. Es cierto que la tecnopolítica se presenta ya como una expresión concreta del sueño ciberdemocrático frente a una politicidad ilustrada y representativa que se exhibe públicamente insuficiente, desbordada y abierta a la crisis, lo que permite a la gente exigir a las instituciones su inmersión progresiva en un proceso de radicalización democrática. Pero también que la irrupción de fenómenos sociales como “Podemos” no son el resultado de un combinado mediático de laboratorio producido en las redes sociales, no estamos, en nuestra opinión, ante la primera concreción electoral de la tecnopolítica. Frente a las tesis que lo presentan como un producto mediático virtual (un cuidado fruto del marketing más avanzado), sin contenido de fondo (y sin potencial “subversivo”), apostamos por remarcar su naturaleza de fenómeno sociopolítico, su poder transgresor. Vemos el órdago de Podemos a las instituciones políticas como el resultado de una nueva forma de organizarse, trabajar y presentarse públicamente, impensable sin la combinación mediática atenta de redes sociales, televisión y movimientos sociales. Habrá que analizar con mucho sosiego si el poder que le confiere el paso de la protesta (el poder de la resistencia social) a la propuesta (el poder del asalto político), hasta convertirse en alternativa al parecer real al bipartidismo moderno, tiene que ver, fundamentalmente, con su capacidad de aprendizaje comunicativo. Sería esa capacidad de combinar “medios” e “hipermediaciones” para convertir el ejercicio de lo político en un proceso de comunicación abierto, de escucha permanente, pero encarnado en lo concreto y en las necesidades de las mayorías y las exclusiones como sujeto, lo que tal vez le podría dar el “megapoder” del diagnóstico infinito, tan necesario en la sociedad global del riesgo.



Nuestra conclusión podría ser entonces que los medios de comunicación de masas tradicionales sigue siendo insustituibles (televisión, tertulias, etc.) a la hora de pensar el cambio, pero que hoy está mediatizado por las redes sociales que acaban dándole un nuevo sentido (exigiendo nuevas fórmulas de combinación y comunicación-participación). Por eso tal vez deberíamos comenzar a repensar el tema desde la idea de un “sistema mediático” conjunto, indisociable, que más que devaluar y desintegrar lo político hasta convertirlo en un proyecto mediático artificial y vacío, puede transformar la política al atravesarla por la comunicación y por una auténtica participación decisiva, sin por eso convertirla en un juego virtual descarnado o fríamente perfecto.

2. Un periodismo sin información, herido por el (bi) partidismo

Como veremos a continuación durante la “transición democrática” tomó forma un modelo de periodismo “sin información”, “herido”, en el que la opinión atraviesa y se impone a la información y al análisis. Ese modelo de alineamiento mediático partidista en el que los “medios” invaden y colonizan el espacio público se corresponde con un contexto político bipartidista y facilitará la formación de élites (¿castas?) alrededor de un entramado financiero-político-mediático. Sin embargo la interacción de ese entramado comienza a resquebrajarse cuando la profundidad de la crisis económica deslegitima socialmente al capitalismo financiero (encarnado en la figura del sistema bancario) y en la medida en que el anhelo de cambio social se convierte en una amplia demanda social. Las élites financieras, socialmente desprestigiadas, arrastran al desprestigio a las élites políticas, y las élites mediáticas (con su modelo de negocio en franca decadencia) descubren el atractivo de la denuncia de la corrupción para la audiencia y entran en tensión con sus antiguos socios.

Comenzamos recordando el escenario en el que se representó la “transición democrática” española. Mientras la dictadura franquista agonizaba comenzaba a tomar forma la exigencia social mayoritaria de un cambio sociopolítico hacia la democracia. El franquismo, como ideología, buscaba reformarse para hacer perdurar los valores fundamentales sobre los que se venía asentando. La oposición política se encontraba desarticulada, o cuando menos sin el peso organizativo suficiente como para articular el proceso de cambio, y las fuerzas del régimen mantuvieron los resortes político-administrativos: es decir, la gestión del poder. Esta situación produjo un cierto desencanto de la clase política, después de tantos años de lucha contra la dictadura la oposición política se mostraba incapaz de desbancar a los herederos del régimen que, sabedores de la irreversibilidad del cambio, se postularon para protagonizar el período de transición. Frente a ese descrédito político los medios de comunicación de masas (especialmente la prensa escrita)¹ se vi empujados a ocupar ese vacío político y fueron asumiendo un papel protagonista. Revistas como “Triunfo” o “Cambio 16”, entre otras,

¹ A partir de este momento “medios”. Entendemos a los “medios” aquí en un sentido tradicional (excluyendo de momento a las redes sociales) pero con toda su complejidad. Es decir, como empresas cuya primera aspiración es el beneficios económicos; como ámbito de prácticas sociales (cultura profesional entramado de formas e inercias) (informar como deber profesional); como trama discursiva (regulaciones discursivas que promueven regulaciones sociales) (representar y orientar estilos y formas de vida social); como autorrepresentación; y como “cuarto poder” (sin control democrático). Luhmann, por su parte, parte de un concepto más amplio y entiende los medios de comunicación de masas, como “todas aquellas disposiciones de la sociedad que se sirven, para propagar la comunicación, de medios técnicos de reproducción masiva”, lo que no le impide sostener que estamos ante un sistema social a través del cual sabemos sobre la sociedad y el mundo, pero con vocación autorreferencial y poder de autorreforzamiento (2000:2).



o periódicos como “El País” o más tarde “Diario 16” se erigieron en portavoces de las demandas sociales para construir un sistema político democrático. Los “medios” sustituyeron entonces a la renqueante clase política hasta configurar un modelo de específico de periodismo que todavía perdura hoy. Nos referimos a un “periodismo sin información” (Ortega, 2006) o a un “periodismo herido” (Pablos Coello, 2001), según el autor que tomemos como referencia.

El primero de estos autores establece tres tipos de modelos de periodismo: el liberal o Nord-atlántico, que se desplegaría en países como Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña o Irlanda, el democrático-corporativo del la Europa centro-septentrional, con los casos de países como Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suiza o Suecia, y el pluralista-polarizado o de la Europa mediterránea, que se produciría en España, Grecia, Italia, Portugal y Francia. Naturalmente si nos adentramos país por país podemos descubrir muchos matices, pero podemos distinguir las diferencias generales de cada modelo. En el modelo liberal predomina la lógica del mercado y de los medios comerciales; en el democrático-corporativo coexisten los medios comerciales y los ligados a organizaciones sociales y políticas y el papel del Estado es activo, aunque limitado; el pluralista-polarizado se distingue por una superposición entre medios y política y suele responder a un escenario con una prensa de élite, pero con una difusión bastante limitada, y con un predominio de los medios audiovisuales. La prensa suele mostrar un elevado interés por la política (partidista), obstaculizando o impidiendo el pluralismo interno: que cada medio refleje la pluralidad de la sociedad. En consecuencia, el periodismo de opinión predomina y atraviesa sobre el periodismo de información y de análisis (Ortega, 2006: 25 y 26; Sartori, 1980; Hallin, Mancini, 2004). Pero, a efectos de lo que aquí nos interesa, baste con decir que el modelo de periodismo sin información es el resultado de “un desarrollo colateral del modelo pluralista-polarizado, debido a ciertas particularidades del contexto político, económico, social y profesional” (Ortega, 2006:26). En el caso español podemos hablar de una lucha abierta entre periodistas y políticos y de una “colonización” del espacio público por parte de los “medios” que se apropian de la representación de la sociedad, de la influencia sobre el público y que se pretenden creadores de la opinión pública (Ortega, 2006: 35). Una falta apariencia porque en realidad estamos ante un caso de “antagonistas complementarios” (Ortega, 2003) y de complicidad encubierta (Erro, 2007), de connivencia entre los “medios” y la clase política. Ese modelo de periodismo tiende a confundir información, opinión y propaganda, produciendo procesos de intoxicación mediática; a entregarse a la e información banal o propia del mundo del espectáculo (por eso no existe una prensa específicamente “amarilla” en España, porque el “amarillismo” tiende a colorear a muchos medios). Se produce entonces un periodismo con una alta carga ideológica, dividido básicamente en dos sectores, altamente politizado (de inclinaciones partidistas), así como la formación de unas élites político-mediáticas que más tarde se irán transformando en unas élites financiero-político-mediáticas, a la vez que el peso intelectual de la profesión periodísticas se vaya diluyendo dejando al periodismo “herido” (Pablos Coello, 2001).

La economía político-mediática de nuestro país puede ser rápidamente perfilada en tres sectores básicos: los próximos a posturas conservadoras (canalizados a través de partidos como Alianza Popular y más tarde el Partido Popular); los sintonizados con vocaciones progresistas (en general alrededor de la figura política del PSOE con expresiones más minoritarias cercanas a Izquierda Unida); y, finalmente los “medios” auspiciados por posturas nacionalistas, vinculados a determinadas comunidades autónomas (sobre todo en Cataluña y el País Vasco). Esta división política ha



potenciado la difícil situación de las televisiones públicas, convertidas en general en medios afines a los partidos que gobiernan cada territorio y en cada momento dado, y la ausencia de un auténtico proyecto de televisión pública de alcance nacional con el consiguiente prestigio profesional.

Sin embargo en la medida en que emergía triunfante el capitalismo financiero la alianza inicial político-mediático, sobre la que por supuesto siempre había planeado la sombra poderosa del capital, fue mudando su composición y acabó por convertirse en una estrecha alianza desigual financiero-político-mediática. Cuando aparece la “crisis” – producida precisamente por la banca- el viejo consenso de élites se va convirtiendo en amenaza para la sobrevivencia del ya maltrecho sistema mediático. La interacción y reciprocidad ha dado paso a la tensión y amenaza con romper las relaciones. En la medida en que el bipartidismo político ha abusado de su poder, tensado en exceso la cuerda, y ligándose a una corrupción estructural demasiado visible, el bipartidismo mediático, con su modelo de negocio renqueante, tiende a primar sus intereses económicos sobre los “ideológico-partidistas” y abandono el barco antes de hundirse. En efecto, el pacto de intervención y protección entre las élites financieras (socialmente desprestigiadas), las elites políticas (lo mismo) y las elites mediáticas (que no quieren verse arrastradas), entra en una dinámica de tensión. La alta ideologización reinante en los “medios” comienza a relajarse porque de lo contrario audiencia y público pueden castigar al sector². Como expondremos en este trabajo, a través del caso de “Podemos”, los “medios” parecen inclinarse por acabar primando su modelo de negocio frente a su modelo ideológico-político.

3. Cambio de escenario: desanclajes y cierres de sistemas

El nuevo escenario viene marcado por la consolidación del proceso de individualización en una sociedad global del riesgo que exige al individuo la construcción –cada vez más difícil- de su propia biografía. En ese contexto las instituciones entran en crisis porque se alimentan de “categorías zombis” (Beck), perciben la crisis de representación, se desorientan, víctimas del “desanclaje”³, y se cierran sobre sí mismas convirtiéndose en instituciones autorreferentes. Surge entonces la necesidad irreversible de experimentar, en una sociedad obligada a reinventarse políticamente. Es en esos terrenos movедizos donde irrumpe el paso de los “medios” al “sistema mediático”, y de éste al “ecosistema

² En una reciente edición del programa de la Sexta Televisión “Salvador” el líder de “Podemos”, Pablo Iglesias, dejó muy claro que si él y la formación a la que representa salen en los “medios”, sobre todo en la televisión, es porque consiguen audiencia. Cuando el director del programa, Jordi Évole, le respondió que él creía que salían gracias a la libertad de expresión que existe en nuestro país, Pablo Iglesias contestó tajante: “eso no te lo crees ni tú”. Desde luego cuesta creer que “medios” tan dispares como la Sexta TV o el periódico “La Razón” pertenezcan a un mismo emporio y dueño si no es reafirmando la superposición del modelo de negocio frente al ideológico-político, con el riesgo de concentración de poder mediático que conlleva.

³ “En la sociedad global de la complejidad, el riesgo y la incertidumbre, el conjunto de instituciones sufre una situación de desanclaje (Giddens). Esto sucede tanto a las ONG como a los medios y al oficio periodístico. No en vano, Gabilondo llama a lograr que el periodismo se convierta en una profesión con encaje global (2011). Pues bien, el anclaje institucional en el nuevo escenario pasa por el redescubrimiento de la figura del sujeto (como ser con dignidad, con capacidad de selección y de reinterpretación). Todas las instituciones sociales están hoy bajo sospecha y van siendo llamadas, unas antes que otras, a una metamorfosis (Morin, 2011). Se trata de una (re)intervención que es de fondo, no sólo tecnológica, que pasa por ponerse al servicio de los sujetos como creadores de sí mismos. El sujeto se presenta entonces como la resistencia más firme contra los aparatos y las lógicas instrumentales de consumo y de la gestión que nos amenazan” (Erro, 2011: 138).



comunicativo”. No este lugar para profundizar en esto, así que nos concentramos en esbozar una rápida fotografía del momento actual

En cierta medida hoy asistimos a un escenario con ciertos pecidos al de la “transición democrática”, por lo menos en el sentido de que la sociedad parece exigir un cambio profundo en el actual rumbo de la democracia representativa española. A veces se olvida que la “transición democrática” no se pactó con la sociedad en sí misma, sino que unas élites históricas la concretaron con una dictadura, que además controlaba los resortes fundamentales del poder. Por eso las condiciones estructurales que subyacen en la trastienda de ese aparente escenario son radicalmente diferentes y, el grado de exigencia social, cualitativamente distinto. No podía ser de otra forma, puesto que estamos ante sociedades muy diferentes.

En efecto hoy el poder está “muy lejos”, y asistimos al reinado de un capitalismo financiero que genera problemas estructurales nuevos, dentro de una sociedad global del riesgo. Entonces el desafío fundamental para la pervivencia del sistema democrático consiste en resituar el papel del mercado. Pocos autores han dado en el clavo a la hora de concretar el problema como Sandel, catedrático de Ciencias Políticas en Harvard, cuando describe y analiza los límites morales del mercado, aquello que el dinero todavía no puede comprar (2014). Porque sería la colonización que el mercado hace de los mundos vitales, a través de la forma del capitalismo financiero, lo que, entre otras cosas, dispararía hasta el absurdo la actual crisis de representatividad. Serían los espacios para la deliberación pública y política los que estarían desapareciendo (Bauman, 2014: 145). La base de la democracia nacional se debilita cuando las decisiones sobre la vida cotidiana de los individuos vienen de “lejos” y “de arriba” y la “corrupción” irrumpe desde lo cercano, desde distintas direcciones, en un ejercicio de obscena impostura diaria. ¿Hay que recordar a estas alturas que la soberanía nacional reside en el pueblo (no en las élites políticas, ni en los parlamentos), y que la función de los representantes (del pueblo) consiste en gestionar institucionalmente las pretensiones de ese pueblo? ¿Qué hacen entonces nuestras instituciones? En demasiadas ocasiones mostrar su vacío o su impotencia, reconocerse como figuras o “categorías zombis”, muertos vivientes que, a pesar de reconocerse cadáveres, siguen ocupando espacios de poder (Beck, 2012: 341).

De aquí que el modelo de representación vigente se deslegitime más cada día, ante un proceso de individualización imparable. Aparece de un nuevo individuo desorientado (“capitalismo de ficción” o “capitalismo funeral”, Verdú, 2009) que asiste entre resignado e indignado al espectáculo de la visibilidad obscena de la corrupción, la desigualdad y la exclusión social. Pero se trata de un individuo abandonado a su suerte (a la construcción de su propia biografía), ya que sobrevive en una sociedad que hace trampa: produce problemas estructurales que es incapaz de resolver (como la creciente desigualdad – Piketty, 2014- o el desempleo, o la exclusión social), y además exige al propio individuo que los soluciones. Entonces, ¿para qué construir y mantener “esta” sociedad?, puede preguntarse más de uno.

Pero el choque está garantizado porque estamos también ante un individuo que se sabe abandonado por el “sistema” pero a la vez dueño de su propio proceso de individualización. Hablamos de una individualización tan ambivalente como plástica, que puede verse como el avance hacia a un individualismo “egoísta” que ponga en riesgo la solidaridad y la cohesión, pero también como una individualización que potencia un movimiento de autorregulación reflexivo o, para concretar más, un “individualismo expresivo” con horizontes de profunda autonomía (Lash, 1997). Si es así, sucede ya que la gente comienza a “saber demasiado” (en el sentido de redescubrirse poderosa) desde



la perspectiva de un conocimiento-participación propios del la cultura digital y las redes sociales. Esa subjetividad reflexiva que anuncian Lash y Urry tiene mucho que ver con el ecosistema comunicativo que emerge alrededor de las tecnologías de la información y la comunicación. Las estructuras que posibilitan esas nuevas tecnologías al materializar en flujos en red constituirían la base de una reflexividad cognitiva. *“Y flujos estructurados y acumulaciones de imágenes, de símbolos expresivos, pasan a ser la condición de una reflexividad estética proliferante”* (Lash y Urry, 1998: 20).

Sucede entonces que mientras el sistema político ilustrado y representativo se cierra cada vez más en formas de simulacro y selección corporativa, la tecnopolítica se presenta ya como una expresión concreta y tangible del sueño ciberdemocrático. Lo que permite a la gente exigir a las instituciones, con riguroso sentido común, su inmersión progresiva en un proceso de radicalización democrática. De aquí que las instituciones, desorientadas, incapaces en su mayoría de reconocerse en la gente, tengan la tentación de enconchase y contribuyan así a disparar todavía más la desconfianza social ante ellas.

Hoy se antoja indiscutible, tal como ya denunciaba el último Bourdieu (1999), que el sistema político no es capaz de articular las expectativas y necesidades no ya de la mayorías sociales, sino de los propios votantes. El espacio político se hace autorreferente, mira hacia adentro, cuando no hacia el otro lado, y sólo parece útil para satisfacer los intereses –privados- de sus propios moradores profesionales. ¿Qué nos queda entonces para evitar la desintegración social? La reinención política, lo que, como sostienen Bauman y Beck, nos condena a la necesidad de experimentar⁴, a centrarnos ya en la creación de nuevos modelos gestión de la socialidad.

Y lo dicho sobre el cierre del sistema político puede, cuando menos en parte, aplicarse al sistema mediático. Nuestra sociedad “mediatizada”, en el sentido de que una parte considerable de nuestras experiencias, deseos, emociones, valoraciones y sentimientos, nos llegan a través de los “medios”. Ahora bien, a qué nos referimos cuando mentamos esa realidad difusa y escurridiza que llamamos “medios” o “sistema mediático”, o incluso “ecosistema comunicativo”. En principio, debemos dejar muy claro que llamamos “medios” a empresas que hoy en día son apéndices de grupos mediáticos (muchos de ellos transnacionales), aunque como ya señalamos anteriormente sean mucho más que eso y constituyan un ámbito de prácticas e inercias profesionales cruzadas y paradójicas, además de un entramado discursivo y de una red. Más aún, los “medios” constituyen por primera vez en nuestra historia nuestro entorno “natural”: un ecosistema comunicativo. Téngase en cuenta que en estas líneas asumimos como “medios” el sistema mediático que nos envuelve desde los “medios de comunicación industriales” (Virilio, 1996), leídos como *“empresas vinculadas a las industrias culturales, la prensa, la radio y la televisión, como por un estilo de información y un modelo de periodismo concretos y en crisis, que giran en torno a la idea central de mercado, y que escapan al control efectivo de la ciudadanía”* (Erro y Burgui, 2006: 60). Entonces podemos entender los “medios” como instituciones complejas que disfrutarían

⁴ El reclamo al voto “conservador” del miedo argumentando que vivimos en el mejor de los mundos posibles y que debemos huir de cualquier “experimento” (en general aludiendo al fracaso de experimentos como los del “socialismo real”, porque pocas voces consideran las promesas incumplidas o las atrocidades sociales cometidas por el “capitalismo real”, como las muerte evitables por hambre y desnutrición en el mundo), parece tener fecha de caducidad. Las mayorías satisfechas que se consolaban con ese argumento hoy se sienten también amenazadas y están cambiando de situación y de actitud. La “precariedad” como nueva cultura impuesta, y el “precariado” como posible germen de un sujeto social, lo atestiguan.



de una “depravación” única dentro del sistema democrático representativo. Serían el “cuatro poder”, *“la única de nuestras instituciones capaz de funcionar al margen de todo control democrático eficaz, ya que cualquier crítica independiente dirigida contra él, cualquier solución de recambio, son desconocidas por el gran público, simplemente porque no tienen ninguna posibilidad de ser difundidas con amplitud y, por consiguiente, de alcanzarlo”* (Virilio, 1996: 12, citado por Mata, 2003b: 42). Esta crítica de Virilio nos resulta especialmente fructífera porque, como veremos después, va más allá de la autorreferencialidad que autores como Luhmann atribuyen a los sistemas. No estamos ante un sistema autorreferencial más (como el académico, por ejemplo), sino ante un “cuatro poder” que al parecer está legitimado socialmente para decidir qué y que no difunde, sino que se presenta impermeable por la imposibilidad de conseguir que las críticas que le afectan sean difundidas masivamente.

Un segundo salto nos lleva a introducir a los “medios” dentro de un “sistema mediático” del que formarían parte. Esa posible falta de control que denuncia el intelectual italiano de los “medios” en su condición adquirida de “cuarto poder” todavía va más allá si interpretamos, como hace Luhmann, que los “medios” constituyen una conquista del proyecto moderno y un verdadero sistema social. Hasta el punto de que nosotros sabemos de la sociedad –el universo teórico de todas las comunicaciones posibles– precisamente por esos “medios”. Hasta el punto que nuestras sospechas de manipulación se diluyen porque *“el conocimiento que proviene de los medios de masas parece estar elaborado de una textura autorreforzada que se entreteje a sí misma”* (2000:2). Los medios estarían protegidos porque crearían una ilusión de realidad transcendental. Los que se nos exige, como público y ciudadanía, consiste ni más ni menos que en (re)descubrir la realidad de la construcción de la realidad que los “medios” construyen. Cabe preguntarse entonces: ¿estamos en condiciones entonces de poder observar la observación (ascender al segundo orden) que ellos hacen de esa realidad que “construyen” y mantener así una postura crítica productiva? ¿Hablamos tal vez de un horizonte inalcanzable?

Se trata de participar decisivamente en la esfera pública, de reafirmar la soberanía y control de la sociedad civil por sus representantes (Sampedro, 2014: 11 y 23). Es decir, insertarse en un proceso colectivo de radicalización democrática que partiendo del juego entre una democracia abierta (articulándose) y una política débil (desarticulándose), abducida esta última por el capitalismo financiero, sea capaz de producir el diseño social de una democracia procomún participativo y de una nueva institucionalidad democrática.

4. Periodismo de código libre y tecnopolítica: el caso de “Podemos”

Hemos visto como toda institución que aspire a sobrevivir debe plantearse como superar el peligro del “desanclaje” social. Por lo que respecta al “sistema mediático” si ambiciona conseguir un nuevo protagonismo en la construcción de una mayor calidad democrática, recuperar el control de los gobiernos y transmitir una ética pública a la altura del momento histórico, es muy posible que deba comenzar por replantearse tres grandes desafíos: pensarse desde un periodismo de código libre; comenzar a dialogar en serio con la tecnopolítica; y tratar de comprender con mayor profundidad y rigor a los nuevos fenómenos político-mediático que puedan surgir, como es el caso del ejemplo de “Podemos”.

Necesitaríamos demasiadas páginas para entrar aquí en la complejidad de la crisis del modelo actual de los “medios” y del tipo de periodismo dominante. También serían



muchas las necesarias para dar cuenta de las reacciones, de las variantes del oficio que se han ido desplegando a lo largo de la historia para combatir el problema, la comunicación popular, las comunicaciones alternativas, el periodismo ciudadano, el periodismo social, la figura de las veedurías y los observatorios, la comunicación para la transformación, etc. Es ya de hecho un lugar común mentar el agotamiento del modelo de periodismo vigente. El modelo actual de negocio se muestra obsoleto; los medios no responden a un problema de demanda, basta señalar que nunca se ha consumido tanta información, sino de oferta. Sampredo (2014: 11) es taxativo en este sentido: *“Mejor dar por muerto cuanto antes el modelo de negocio que no acaba de agonizar. La industria mediática solo quiere captar nuestra atención –aumentar la cuota de audiencia– para vendérsela a los publicitarios. Y los anunciantes se han ido a Internet, porque este medio identifica y llega mejor a los perfiles de los consumidores”* (2014:11). Sampredo es también autor de una propuesta de trabajo novedosa –el periodismo de código libre– sistematizada en una investigación reciente y que parte de la experiencia de los hacktivistas, que en su opinión habrían cuestionado de raíz el sistema político e informativo del siglo XX. Este autor defiende *“un periodismo de código abierto que abre todas sus fuentes) y libre (que remezcla otras voces y demanda ser reutilizado)”* (2014:15)⁵, y que contribuiría así a abrir el sistema político-informativo.

Capítulo aparte merece el reclamo a la ciberdemocracia que, como es sabido, tiene sus riesgos. Uno de ellos es la tecnopolítica. Cuando hablamos de utopías digitales o de ciudadanía digital debemos preguntarnos cuál es el papel concreto de las redes sociales a la hora de la autoorganización, participación y movilización social. El Movimiento del 15M, tan inspirador, ha acabado difuminándose en una especie de burbuja tecnológica con serias dificultades para encarnarse en estructuras de cambio político.

“La réplica virica del falsh mob global del 15M, apropiándose de la red como herramienta de agitación tecnopolítica, tuvo un impacto incendiario pero generó compromiso duraderos ni un tejido organizativo resistente. Por diversas causas (caos organizativo, inexperiencia política, falta de cultura participativa), la mayoría de indignados no se convirtieron en activistas ni siquiera, paradójicamente, en ciberactivistas” (Arzoz, 2014).

En efecto, el activismo y el ciberactivismo social no son equivalentes. La red impone una aceleración emocional distinta al tiempo lento (pedagógico) de los consensos propios del activismo directo. Es decir, que es necesario equilibrar las dimensiones virtual y presencial. O, en palabras de este autor, activista sociocultural especializado en cultura libre: *“Las redes sociales han de ser expresión viva de una organización ciudadana hacia dentro y hacia fuera, pero no sustitución de una vida más amplia y rica, con espacios y dinámicas presenciales de encuentro, deliberación y acción en la tarea de retomar la política desde abajo”*. En este sentido: *“Las herramientas informáticas, por útiles que sean en la apertura de una nueva institucionalidad democrática, no van a solucionar los graves problemas de la democracia en crisis. Pueden ayudarnos a restaurar o desarrollar determinados aspectos. Pero sigue siendo imprescindible –más allá de un improbable escenario de cienciaficción– una dinámica equilibrada entre los ámbitos presencial y virtual de la democracia “realmente” posible”*. En definitiva, que necesitamos encontrarnos viéndonos: el insustituible cara a cara. La clave residiría entonces en ir construyendo un modelo equilibrado virtual-presencial que incluya en el juego democrático a todos los sectores. El riesgo de no conseguir equilibrio es resultar abducidos por la “poppolítica” y otras “nuevas castas ciberdemocráticas”.

⁵ Sobre este tema puede consultarse también www.bloqs.es/el-cuarto-poder-en-red.



Veamos ahora, brevemente, el caso de la irrupción de “Podemos”. De esta formación política tan mentada suele destacarse su acierto a la hora de realizar un diagnóstico acertado de la situación y del momento histórico. Es decir, su atractivo residiría en llenar un vacío (su defensa de la ética pública y la demanda de un cambio desde la profundización democrática), su estrategia política (sus denuncias de la corrupción, de las élites y de las “castas” que habría “secuestrado la democracia”, engarzada con su apuesta por la transversalidad y la ambigüedad para atraer a las mayorías sociales indignadas con el actual estado de las cosas. Mención aparte merece su actitud ante la comunicación. Entre las lecturas que están surgiendo destacamos las que siguen. Por una parte se interpreta que la relación “especial” de “Podemos” con la comunicación y el sistema mediático tiene que ver con su adscripción a los movimientos políticos “populistas” (que se basarían en un uso instrumental e intensivo de los “medios” para girar en torno a una figura carismática). Se viene entonces a entender a “Podemos” más como un experimento mediático sin contenido político y social propio, que como una expresión sociopolítica de una realidad social. Curiosamente esta lectura proviene tanto desde posiciones conservadores –que todos conocemos-, como desde una izquierda más o menos radical y ortodoxa. En este último caso se llega a afirmar que la nueva formación política constituye “un fenómeno mediático que pretende ser político” (Díez, 2014, b).

Y lo cierto es que estamos ante un “fenómeno mediático” en el sentido de que sus líderes han sabido entender el ecosistema comunicativo en el que vivimos. En Podemos se ha entendido la complementariedad mediática (entendiendo los “medios” como un ecosistema), pero eso no quiere decir que estemos ante un fenómeno hueco “mediático” o “mediático-populista”. Podemos ha sabido conectar no sólo con el método comunicativo activador de la movilización, la tecnopolítica: la convergencia de las redes, la televisión y la calle, sino también desde la reivindicación de lo que la mayoría social valora y, al parecer, desea. Por eso las críticas de “populismo”⁶ y “folletinismo” (Díez, 2014a) deben ser matizadas, tal vez por demasiado simples. Es posible que la tecnopolítica en “Podemos no sólo sea instrumento”, sino también finalidad y que, más que un movimiento populista sea “oportunista”, en el sentido de que sabe que cuando se hace de la comunicación el eje desde el cual gira la propia organización institucional las oportunidades deben aprovecharse. En todo caso hay que preguntarse si además de las ya descritas no cabe una lectura más compleja y ambiciosa de “Podemos” desde una nueva articulación entre la comunicación, la política y la transformación expresivo-social.

5. Conclusión

A modo de resumen y conclusión diremos que hemos intentado mostrar que el papel estelar que tuvieron los “medios” en la “transición democrática” y que produjo un modelo de “periodismo sin información” funcional al bipartidismo político actual no podría repetirse en este momento de crisis. Hemos mostrado el resquebrajamiento de la alianza entre las élites financieras-políticas-mediáticas para comprobar la hipótesis de que en este momento el rol de los “medios” aparece mediado y transformado por la tecnopolítica, pero que en ningún momento esa tecnopolítica excluye o anula el papel de los “medios”, como inicialmente se anuncia, sino que lo transforma a través de un

⁶ Sobre la acusación de “populismo” puede verse el artículo “Luchar por lo evidente” del filósofo de Augusto Klappenbach (<http://blogs.publico.es/dominiopublico/11437/luchas-por-lo-evidente/>) y también el artículo de Víctor Marí titulado “Populismos” (<http://es.scribd.com/doc/245569909/Populismos>).



proceso de complementariedad y complejas hibridaciones comunicativas. Esta vez el escenario –global y nacional- es muy distinto y la demanda social parece querer llegar más lejos: se trata de asumir la necesidad del cambio social (con todo su nivel de riesgo: asumir también los riesgos de un necesario nivel de experimentación). Lo que requiere: cambiar previamente los marcos, los códigos y ocupar y dotar de sentido (refundar) las instituciones. Algo así como mantener abierto permanentemente el diálogo, por inocular en la sociedad la vocación comunicativa de reciprocidad. Esto exige experimentación social y, por supuesto, conlleva riesgos. En ese sentido apostamos por, independientemente como se concrete y evolucione el fenómeno sociopolítico-comunicativo llamando “Podemos”, ser cautos en su interpretación y no desgajar su lectura comunicativa del resto de sus dimensiones. Después de todo es posible que en “Podemos”, a pesar de sus evidentes signos de improvisación y sus muchas aristas sin pulir, estén latiendo ya algunas de las señas de identidad fundamentales, apenas exploradas, que deberán marcar las futuras instituciones políticas de las que deberemos dotarnos si ambicionamos construir una ética y una esfera pública sanas.

6. Bibliografía

Arzoz, Iñaki (2014): *Podemos y los riesgos de la burbuja tecnopolítica*.

<http://blogs.publico.es/el-cuarto-poder-en-red/2014/10/14>.

Bauman, Zygmunt (2014): *¿Para qué sirve realmente un sociólogo?* Barcelona. Paidós.

Beck, Ulrich y Beck-Gernsheim, Elisabeth (2012): *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona. Paidós.

Bourdeu, Pierre (1999): *La miseria del mundo*. Madrid. Akal.

Díez, Ángeles (2014)a: “Podemos” y la folletinización de la política: Pablo González o Felipe Iglesias. “Rebelión”. <http://www.rebellion.org/noticias.php?id=190270>

Díez, Ángeles (2014)b: “Podemos”, un fenómeno mediático que pretende ser político. “Rebelión”. <http://www.rebellion.org/noticias.php?id=181945>

Erro, Javier (2011): “La comunicación en las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD). Aportes para un debate social”, en Martínez-Gómez, Raquel y Lubetkin, Mario (2011), *Reflexiones sobre una comunicación que transforma*. Santander. UIMP.IPS.AECID. Páginas 127-140.

Erro, Javier (2007): “La ayuda humanitaria y los medios: ¿relaciones conflictivas y/o complicidad encubierta? Apuntes para un debate político”, en VV.AA. *Medios de comunicación y organizaciones en la respuesta a la crisis*. Madrid. IECAH. Páginas 55-70.

Erro, Javier y Burgui, Teresa (2006): “Redefinir la ciudadanía desde los medios: denuncias y propuestas desde los temas sociales”, en *Documentación Social*. Enero-marzo, nº140, pags 57-72.

Gabilondo, Iñaki (2011): *El fin de una época. Sobre el oficio de contar cosas*. Madrid. Barral.

Hallin, D. C. y Mancini, P. (2004): *Modelli di giornalismo. Mass media e politica nelle democrazie occidentali*. Roma. Laterza.

Innerarity, Daniel (2013): *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden global*. Barcelona. Paidós.



- (2011): *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona. Paidós.
- Lash, Scott (1997): *Sociología del posmodernismo*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Lash, Scott y Urry, J. (1998): *Economías de signo y espacio. Sobre el capitalismo de postorganización*. Buenos Aires. Amorrortu.
- Luhmann, Niklas (2000): *La realidad de los medios de masas*. México. Universidad Iberoamericana. Anthropos.
- Mata, María Cristina (2003a): “Medios: ¿desde dónde pensar la acción ciudadana?”, en VV.AA. *Participación social en los medios de comunicación. Veedurías y Observatorios*. Buenos Aires. La Crujía. Páginas 22-27.
- Mata, María Cristina (2003b): “Ciudadanía comunicativa: un desafío para la democracia”, en VV.AA. *Participación social en los medios de comunicación. Veedurías y Observatorios*. Buenos Aires. La Crujía. Páginas 42-51.
- Morin, Edgar (2011): *La Vía. Para el futuro de la humanidad*. Barcelona. Paidós.
- Ortega, Félix (Coord.) (2006): *Periodismo sin información*. Madrid. Tecnos.
- Ortega, Félix (2003): “Una simbiosis compleja: políticos y periodistas”, Madrid. *Telos*. N°54.
- Pablos Coellos de, José Manuel (2001): *El periodismo herido*. Madrid. FOCA.
- Piketty, Thomas (2014): *El capital en el siglo XXI*. México. FCE.
- Rifkin, Jeremy (2014): *La sociedad de coste marginal cero. Internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*. Barcelona. Paidós.
- Sandel, M. J. (2014): *Lo que el dinero no puede comprar. Los límites morales del mercado*. Barcelona. Debate.
- Sampedro, Víctor (2014): *El Cuarto Poder en red. Por un periodismo (de código) libre*. Barcelona. Icaria.
- Sartori, Giovanni (1980): *Partidos y sistemas de partidos I*. Madrid. Alianza.
- Verdú, Vicente (2009): *El capitalismo funeral. La crisis o la Tercera Guerra mundial*. Barcelona. Anagrama.
- Virilio, Paul (1996): *El arte del motor. Aceleración y Realidad Virtual*. Buenos Aires. Manantial.



EL INFLUJO DE LA TRADICIÓN REPUBLICANA: DE LOS *INDIGNADOS A PODEMOS*

María Ángeles Abellán López

ma.abellan@umh.es

Gonzalo Pardo Beneyto

gonparbe@gmail.com

1. Introducción

En el debate académico existe una discusión sobre dos marcos teóricos normativos, dos grandes visiones de la teoría democrática contemporánea: la tradición liberal representativa y la tradición republicana. Este debate, lejos de languidecer, se ha visto revitalizado con la aportación de una tercera vía sintética, como la que propone el modelo de democracia radical, que comparte muchas preocupaciones con el republicanismo cívico pero incorpora a su contribución política elementos liberales como los derechos y el pluralismo (Mouffe, 1999).

Este debate constituye una piedra angular para valorar adecuadamente los Nuevos Movimientos Sociales (NMS) como vehículo de la expresión y de la participación ciudadana, pues según nos posicionemos en uno u otro modelo, nuestra concepción sobre la participación y la calidad democrática diferirán.

En esta comunicación se sostiene que los nuevos movimientos sociales encuentran su fundamento participativo dentro del paradigma neorrepublicano¹ porque se movilizan abiertamente a favor de un modelo de democracia más inclusiva, de la idea de autogobierno, de mayor visibilidad de la toma de decisiones y de la necesidad de una vigilancia permanente sobre los poderes públicos para impedir derivas oligárquicas. Estos ideales han cristalizado en *Podemos*, partido que promulga un profundo cambio de fundamentos en el sistema político español que, como las democracias liberales contemporáneas, es representativo. Sus ideas principales se fundamentan en una democratización del sistema político actual desde abajo, empoderando a la ciudadanía y sometiendo a las instituciones a la voluntad popular. Su programa se basa en la virtud cívica de raigambre republicana y en la idea de que las sociedades contemporáneas necesitan trascender los esquemas de la democracia representativa y dar un salto cualitativo hacia una democracia más participativa e inclusiva.

El presente trabajo se ha elaborado desde un enfoque teórico normativo, pero ha incorporado elementos de la observación empírica de movimientos sociales concretos; que se han desarrollado en nuestro contexto, como el de los *Indignados*, a partir del estudio de sus *websites* y el partido político *Podemos*, mediante el estudio de su programa político.

El texto aborda, en primer lugar, la participación ciudadana en las democracias actuales y sus vínculos con la acción colectiva, especialmente la contenciosa. A continuación, se conceptualiza una aproximación a los nuevos movimientos sociales (NMS) y su papel

¹ Con este término se hace referencia al revisionismo experimentado por el republicanismo contemporáneo tras incorporar algunas adaptaciones liberales, como los derechos y libertades individuales, el pluralismo y el rechazo de una concepción sustantiva del bien (como la que sostienen algunos comunitaristas).



en las sociedades contemporáneas como vehículos de participación política. En tercer lugar, se señala la convergencia entre el neorrepblicanismo y los nuevos movimientos sociales en su objetivo común de ensanchar la participación, en el autogobierno y el empoderamiento del ciudadano. Seguidamente, se presenta el movimiento de *Indignados* en el que convergen numerosas reivindicaciones políticas de raíz republicana, que son subsumidas bajo un enfoque postmaterialista. Finalmente, se analizarán los principales ejes programáticos del programa electoral de *Podemos* para las elecciones europeas de 2014 y su proceso de aprobación, sin ánimo de ser exhaustivos, puesto que como flamante organización política, aún se encuentra en proceso de configuración de sus estructuras organizativas.

2. La participación en las democracias contemporáneas y la acción colectiva contenciosa.

Uno de los rasgos ontológicos de la participación ciudadana es la legítima aspiración de condicionar la agenda política y la toma de decisiones. Esta participación política puede vehicularse mediante dispositivos institucionalizados, como a través de fórmulas no convencionales que pueden entrar en contradicción y confrontación con la política institucionalizada. La participación ciudadana puede ser entendida como aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de lo público (Parés, 2009:17).

Cuando las prácticas participativas son lideradas por el Estado, con su Administración al frente, decimos que forman parte de la política institucionalizada. La fórmula más característica de participación política institucionalizada en la democracia liberal es el voto en las elecciones. Pero, además, existen otras modalidades participativas, más directas y menos mediadas, que consisten en estructuras estables de participación en una localidad, con sus reglamentos reguladores, como los Consejos Consultivos; los procesos participativos que pretenden implicar a la ciudadanía en la elaboración de un plan o proyecto como los presupuestos participativos y las denominadas políticas públicas globalmente participadas.

Sin embargo, en una sociedad compleja y heterogénea, donde los problemas no tienen soluciones fáciles ni concluyentes, la participación ciudadana puede vehicularse a través de la acción colectiva contenciosa.

La acción colectiva contenciosa es la base de los movimientos sociales porque es el principal recurso, o el único, del que disponen los ciudadanos para enfrentarse a dirigentes poderosos. Si la acción colectiva se produce fuera del marco institucional se convierte en contenciosa, en el sentido que es utilizada por personas que carecen de acceso regular a las instituciones y que actúan en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas (Tarrow, 2012:34).

Los movimientos sociales desarrollan fórmulas de acción colectiva contenciosas que no solo no están lideradas por el Estado sino que pueden entrar en contradicción con sus instituciones. Los conflictos sociales son inevitables y la participación política a través de las movilizaciones da visibilidad a la confrontación de intereses. Los movimientos sociales han promovido la participación política más abierta, soslayando a los partidos políticos tradicionales, politizando temas y creando nuevas identidades. En la medida en que la política pública afecta a los ciudadanos de manera más directa y visible, tratan los ciudadanos de lograr un control más inmediato y amplio sobre las élites políticas



poniendo en acción medios que, frecuentemente, se estima que son incompatibles con el mantenimiento del orden institucional de la política (Offe, 1992:164).

A continuación se abordará una aproximación a un fenómeno tan complejo como el de los movimientos sociales y su potencial transformador.

3. Movimientos sociales y “sociedad en movimiento”

La crisis del Estado del bienestar ha dado lugar a que ideólogos procedentes de la nueva izquierda y la nueva derecha cuestionen el modelo del *welfare state* y aboguen por recuperar una autonomía de la sociedad civil perdida en el siglo XX. Para unos, la sociedad civil es la respuesta para tratar de racionalizar el gasto del sector público y unos fallos del Estado que entorpecen el buen funcionamiento de la economía; para otros, representa el recuperar una legitimidad perdida en base a una mayor democracia mediante la participación (Peña, 2003).

La sociedad civil se articula junto a la política y la economía de forma autónoma, entendiendo como tal la capacidad de los individuos, en solitario o en colectividad, para poder ejercer sus derechos y obligaciones en una sociedad dada; esta libertad permite a su vez, participar de los asuntos sociales, políticos, económicos y culturales que crean convenientes (Held, 1990). Esta libertad y su ámbito de acción dan lugar a que la relación sea compleja no habiendo, por tanto, una separación tajante entre las distintas esferas. De esta forma, la sociedad civil estaría conformada por una red de asociaciones que defienden sus objetivos e intereses de forma autónoma y que necesita del Estado para asegurar su supervivencia (Peña, 2003).

Dentro de estas asociaciones encontramos a los Nuevos Movimientos Sociales (NMS) que forman parte de la cotidianeidad de la vida política de las democracias contemporáneas y son considerados agentes de cambio social con capacidad transformadora. Los movimientos sociales, las acciones de protesta, la “sociedad en movimiento” se han convertido en uno de los rasgos más característicos de los sistemas democráticos, hasta el punto que no admiten con simplicidad el adjetivo de *no convencionales* para dar cuenta de su naturaleza contenciosa. Tanto la acción colectiva como los movimientos sociales conforman parte de los debates más intensos de la discusión política de las últimas décadas y cuyo interés, lejos de decaer, aumenta dada la extensa literatura y casos empíricos que la realidad nos da a conocer.

El impacto de los movimientos sociales ha conseguido posicionar en el espacio público y en la discusión política una heterogeneidad de temas cuyos contenidos han sido relacionados con el mundo de la vida, *lebenswelt*, por contraposición al sistema. Muchos de los grandes valores sustanciados en estas preocupaciones son conocidos como postmaterialistas (Inglehart), en oposición a los materialistas, y se refieren a aspectos intangibles relacionados con el estilo y la calidad de vida que defienden estos movimientos. Según Castells (2006), los cambios en la tecnología han provocado el paso de una sociedad jerarquizada a una sociedad red caracterizada por la formación de redes y nodos tecnológicos de información y comunicación que determinan la estructura social y que operan de forma bidireccional.

Esta situación ha afectado a la percepción de la ciudadanía respecto a lo público; se tiene la sensación de que los actores públicos tradicionales y el sistema corporativista no es capaz de hacer frente a los desafíos del siglo XXI (Abellán, 2014a). A esta percepción debemos sumar el descrédito de lo público y la relación de los partidos en el poder con el Estado, produciéndose lo que Katz y Mair (2009) han denominado como



*Partido Cartel*²³. De esta forma, habría una simbiosis entre Estado y Partido Político en el poder, lo que supondría la utilización de sus medios para apartar a otros partidos que están fuera de las instituciones. Esta relación vendría marcada por la dependencia de los partidos del estado por medio de su financiación; la gestión de los partidos por el Estado, que hace referencia a su capacidad de legislar en el poder; y la captura del Estado por los partidos, en base a la ocupación de puestos en el Estado por parte de personas afines al partido (Van Biezen y Kopecky, 2014).

Es por esto que las modalidades colectivas de participación se han ido abriendo paso y han ganado un espacio que ocupaban los actores políticos convencionales como alternativa, de forma, que han devenido en una fuerza social que representa una democracia más plural, abierta y participativa que puede mejorar la calidad democrática (Parés, 2009; Ibarra, Martí y Gomà, 2002; Dalton y Kuechler, 1992; Offe, 1992).

Seguindo a Tarrow (2012), podemos conceptualizar una visión más dinámica de los movimientos sociales afirmando que el acto irreductible que subyace en todos los movimientos sociales es la *acción colectiva contenciosa* y se convierte en tal cuando es utilizada por los ciudadanos, que carecen de acceso regular a las instituciones, que actúan en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas, y que se conducen de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o para las autoridades.

El paso de la acción colectiva a la cristalización en movimiento social es uno de los momentos más importantes del proceso movilizador porque, además de aprovechar las oportunidades políticas que se presentan en una determinada coyuntura, se fraguan redes sociales y estructuras de conectividad que crean marcos cognitivos y discursivos que, a su vez, generan identidades de apoyo.

Aunque hay varios enfoques dentro del estudio de la acción colectiva y los movimientos sociales, fruto de su pluralidad teórica y analítica, en este trabajo vamos a utilizar la perspectiva de la estructura de oportunidades políticas (EOP) que se orienta hacia los procesos políticos; que siguiendo a Tilly en su clásico trabajo *From Mobilization to Revolution*, son los que estructuran las acciones colectivas. El enfoque de EOP tiene un carácter político y abrió nuevas líneas de investigación que exploraban las conexiones entre una determinada coyuntura política y la aparición en escena de los movimientos sociales y, a la vez, cómo los diferentes actores colectivos interactuaban unos con otros, generando sinergias. Por EOP entendemos aquellas oportunidades políticas que surgen en una coyuntura determinada y que ciertos grupos aprovechan para extraer de ellas “recursos externos”. Algunos de estos recursos ponen de relieve las debilidades de las autoridades o de las instituciones y desvelan la estructura de alianzas potencial que permiten intensificar las acciones colectivas. Entre los recursos externos destacamos: 1) Mejora del acceso a la participación de nuevos actores; 2) Cambio de alineaciones políticas; 3) Aliados influyentes; 4) Conflictos entre las élites políticas que son aprovechados por los movimientos (Tarrow, 2012; Della Porta y Diani, 2011).

² Los partidos cártel utilizan el Estado y sus mecanismos para perpetuarse en el poder, dicho comportamiento les hace mimetizarse con las estructuras institucionales. Este tipo de formación política surge por la interpenetración de la organización en el Estado y una tendencia a la colusión entre partidos. Las diferencias entre estos, ya no son ideológicas y se basan en la imagen y el espectáculo. En este tipo de Estado hay partidos dentro del Cartel (de gobierno) y fuera de él. Son organizaciones que tienen tendencias oligárquicas y por eso, los miembros del partido luchan por un puesto, lo que da lugar al incremento de la conflictividad interna y a su profesionalización (Katz y Mair, 2009).

³ Para más información al respecto pueden consultar el siguiente artículo: Katz, R. y Mair, P. (2009) “The Cartel Party Thesis: A Restatement en Perspectives” en *Politics* 7.4 (Dec 2009): 753-766. En este los autores hacen un repaso sobre el término que crearon en otras publicaciones y lo adaptan en base al contexto actual y los trabajos empíricos y teóricos hechos hasta ese momento.



El abordaje de los movimientos sociales desde la EOP la retomaremos, más adelante, para estudiar el movimiento de *Indignados* puesto que consideramos que actúa como una ventana de oportunidad para la emergencia de este movimiento.

Los movimientos sociales se definen por sus contenidos reivindicativos y solidarios dentro del marco de la globalización, elemento imprescindible para contextualizarlos (Ibarra y Tejerina, 1998). Pero es incuestionable que los contextos locales y las estrategias nacionales influyen en los repertorios sustantivos y de acción de los movimientos sociales y, como sostiene Tarrow (2012:443) a pesar de la globalización, las sociedades no responden en bloque ante los mismos estímulos.

En este texto se considera que la interpretación de los NMS desde el discurso neorrepblicano contribuye a una mejor comprensión de los movimientos sociales en sus críticas al sistema representativo y sus propuestas de mejora democrática, afirmación ésta que se desarrollará en el siguiente epígrafe.

4. El influjo del republicanismo cívico en los NMS

La tradición republicana⁴ representa una de las teorías políticas actuales que mejor sistematiza los déficits cívicos nuestra época y reivindica la centralidad del espacio público como un *locus* necesario de deliberación. La realización humana solo es posible cuando se actúa dentro de una comunidad política libre y con autogobierno. Arendt (1997) consideraba la política como un transcendental porque los seres humanos necesitan el espacio público como su *apertura al mundo*. Este reconocimiento de la dimensión política es uno de los rasgos más destacados de la tradición republicana, que aparece con renovada energía en el panorama político.

Precisamente, en un momento de desprestigio de la política y de insatisfacción ciudadana con el modelo democrático liberal representativo, el republicanismo cívico sirve de inspiración para revitalizar la democracia contemporánea. El nuevo republicanismo reivindica la política como actividad humana para todos, como una manera de entender y vivir la democracia que puede universalizarse (Prats, 2006:4-5).

En las últimas décadas se han realizado notables esfuerzos por incorporar muchos aspectos de la tradición republicana a una concepción actual de la democracia representativa. El discurso republicano contribuye al debate sobre la calidad democrática al enfatizar aspectos fundamentales como la valoración del papel del ciudadano, el compromiso participativo, el reconocimiento de las instituciones, la deliberación, el autogobierno y la centralidad del espacio público. De este modo, la contribución del republicanismo con su defensa de una ciudadanía más activa, más participativa, vigilante y comprometida con el interés general, ha encontrado un terreno fértil en los movimientos sociales. Eder (1998:348 en Ibarra y Tejerina) sostiene que el nuevo fenómeno emergente de la vida pública y política de la sociedad moderna avanzada tiene que ver con la creciente sensibilidad pública hacia temas relacionados con los bienes comunes o públicos. La vocación práctica neorrepblicana, orientada hacia la arena pública, permite fundamentar una praxis participativa a través de múltiples manifestaciones que asegure la diversificación de los espacios de expresión y de contestabilidad democráticos. Uno de los presupuestos republicanos es que todos los

⁴ El republicanismo es una vieja tradición cuyas raíces pueden rastrearse en un dilatado horizonte temporal, pero es en el siglo pasado cuando ha resurgido con fuerza en el mundo anglosajón de la mano de autores como Hannah Arendt, J.A. G. Pocock, Quentin Skinner, Philipp Pettit, Maurizio Viroli, y ha transmitido su renovado influjo a la teoría política actual



individuos cuentan porque la comunidad política requiere tratar a todos como iguales. La tradición republicana concibe la libertad como *no-dominación* (Pettit, 1999) y es diferente a la libertad liberal de *no-interferencia* porque, formalmente, se pueden disponer de derechos fundamentales pero, materialmente, se puede estar condicionado por relaciones de dominación económica, sexual o patriarcado, que impiden el ejercicio real de tales libertades y derechos individuales. Una importante contribución neorepublicana es que la libertad individual es inseparable de la libertad política porque reconoce que la calidad de la vida institucional está vinculada a la calidad de la vida personal. El marco republicano permite incardinar prácticas participativas, políticas y sociales, que van más allá de las propias de la democracia representativa. Precisamente, uno de los rasgos definitorios de los movimientos sociales es su defensa de un paradigma social más comprensivo que facilite mayores oportunidades para participar. La participación ciudadana robustece la democracia por varias razones. En primer lugar, porque al hacer extensiva la capacidad política participativa a toda la ciudadanía cohesiona el vínculo social, vigoriza el compromiso cívico y crea el devenir democrático. Por otra parte, una ciudadanía que toma sus decisiones no es dominada por una minoría poderosa o, al menos, encuentra más resistencias. En tercer lugar, la participación refuerza el ideal republicano de ciudadanos vigilantes frente a los poderes públicos y revaloriza las instituciones como el marco que salvaguarda la libertad. Finalmente, y no por ello menos importante, la posibilidad de autorrealización como consecuencia de la participación, como principio valioso tanto para el individuo como para la sociedad de pertenencia (Abellán, 2014).

El republicanismo contemporáneo ha estimulado el repertorio temático de los movimientos sociales planteando temas de gran calado político como la democracia directa, el autogobierno y la centralidad del espacio público. Los movimientos sociales, en un contexto de desafección política y cuestionamiento de la democracia liberal, centralizada y burocratizada, reivindican una legitimidad que no se fundamente solo en la democracia representativa y una mayor visibilidad de cómo se toman las decisiones sobre las políticas públicas. Si bien es cierto que la democracia contemporánea es representativa, la cuestión reside en establecer si solo ha de ser representativa. Para los movimientos sociales la representación es un límite para la democracia y defienden dispositivos de democracia directa que operen complementariamente a la democracia representativa. Por consiguiente, los movimientos sociales hacen suyo un concepto de democracia fuerte (Barber, 2004), de democracia participativa asociado a la idea de autogobierno y de auto-movimiento, es decir, de tomar parte en persona y como acto personalísimo indelegable.

Como se encargó de subrayar Tilly (1995), los movimientos sociales enfatizan la participación desde abajo y crean espacio público, entendido como una comunidad de sentido, de intercambio comunicativo y de acción política abierta a la intersubjetividad y a la libertad.

Muchos movimientos sociales tienen un objetivo claro: el desarrollo de un nuevo concepto de democracia más comprensivo e inclusivo. La “democracia como participación” (Macpherson, 1981) subraya precisamente la idea que la desigualdad social y la escasa participación política están enlazadas y que una sociedad justa y solidaria necesita un sistema político más participativo.

Los movimientos sociales, con elementos conceptuales del repertorio discursivo republicano, cuestionan la burocracia, el centralismo, la delegación, la representación oligárquica (Manin, 1998), la partidocracia, la falta de transparencia y de acceso a la información, junto a la denuncia por la reiterada omisión de debates públicos sobre



temas de interés general. Sus propuestas reivindicativas defienden la descentralización del poder político, la consulta ciudadana o la contestabilidad a las decisiones gubernamentales. Son una respuesta a problemas emergentes del sistema de representación de intereses, “compensando” la tendencia de los partidos políticos a favorecer los intereses que merecen la pena en términos electorales (Della Porta y Diani, 2011: 295, 304). Los nuevos movimientos sociales han contribuido a la apertura de nuevos canales de acceso al sistema político y han identificado problemas, si no soluciones, de la democracia representativa. La visibilidad de estos conflictos sociales es una de las formas de emancipación que permite profundizar en la democracia y asumir valores cívicos republicanos (Mouffe, 1999). Si bien la política democrática está obligada a incrementar y diversificar los espacios de contestabilidad democrática, el reto por alcanzar consiste en aceptar formas que nos permitan pensar la ciudadanía de otra manera.

5. Una propuesta de análisis: el movimiento de los *Indignados* y sus reivindicaciones políticas

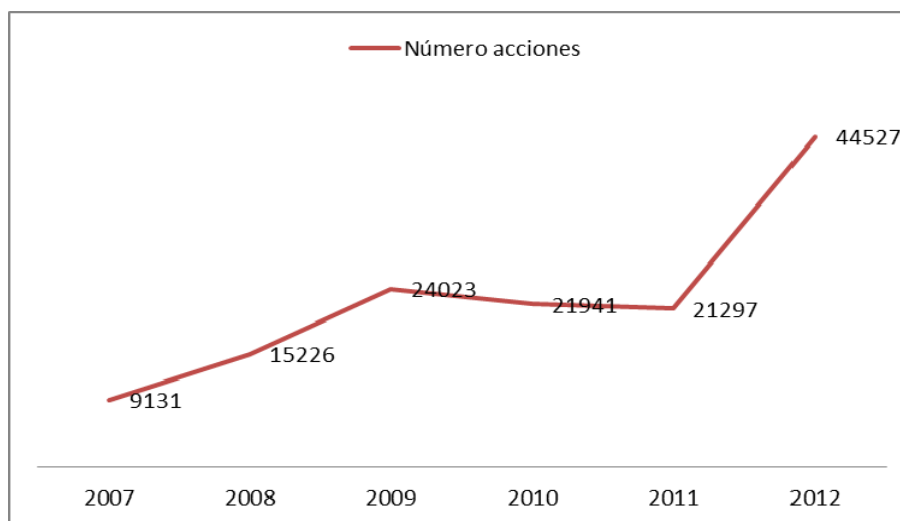
Tras esta aproximación realizada al fenómeno de los movimientos sociales a continuación nos detendremos en un tipo de movimiento representativo de nuestra propuesta. El movimiento de *Indignados* se presenta como un movimiento donde convergen numerosas reivindicaciones bajo diversos lemas políticos, en el que confluye una heterogeneidad de estrategias, de configuraciones organizativas, de formas de resistencia, etc., que se escapan a una rigurosa clasificación tipológica. Estas dificultades las podemos justificar mediante la sugerente metáfora de Dalton y Kuechler (1992:37) cuando afirman que los movimientos sociales son como los tiburones: deben moverse constantemente para permanecer con vida.

Todos los movimientos sociales están directamente vinculados a su época histórica y su estudio, a través de la estructura de oportunidades políticas (EOP), nos ayuda a comprender: a) por qué se producen determinados ciclos de protesta política en un momento dado y languidecen en otros, b) nos permite conocer las características del sistema político que coadyuvan a la movilización y, c) los incentivos que ofrecen para activar y consolidar la movilización. Por consiguiente, facilita una interpretación más flexible para comprender el estallido de movilizaciones colectivas de *Indignados*, en un contexto de crisis económica y financiera global, de reajustes constantes en el gasto público y de destrucción sistemática del empleo. La crisis económica no sólo frenó la movilidad social de muchos ciudadanos, sino que los abismó a situaciones de precariedad y proporcionó la caja de resonancia favorable para el estallido colectivo.

El caso que se plantea, el del movimiento de *Indignados*, encuentra eco a nivel mundial. Pero, como se ha afirmado anteriormente, cada contexto se define por sus propios matices y repertorios sustantivos y de acción. Todas las sociedades tienen cierto grado de insatisfacción y de descontento popular para generar un apoyo de minorías descontentas. En el contexto español podemos apreciar cómo se ha incrementado de forma destacada el número de acciones colectivas en el período comprendido entre 2007 (año de inicio de la crisis económica) y el año 2012, como ilustra el siguiente gráfico.



Gráfico 1. Número de manifestaciones y concentraciones comunicadas y no comunicadas



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2007-2012

Seguimos de cerca a Klein Bosquet (2012) cuando afirma que “Indignados” se ha convertido en un apelativo a nivel global. Como movimiento es heredero de las movilizaciones contestatarias de las décadas anteriores, que llegan hasta las puertas del siglo XXI y penetran en él. La escalada de indignación rompe el miedo de los ciudadanos a protestar sobre aspectos políticos y económicos que afectan a sus proyectos vitales. El libro de Stéphane Hessel, *Indignez-vous*, había alentado la concienciación del deficiente funcionamiento del sistema hegemónico, de la dominación a la que están sometidos los jóvenes, sin futuro y sin esperanza. En el contexto español, el 15-M marcará el punto de inflexión del movimiento de *Indignados*, que a través de plataformas como *Democracia Real Ya* y *Afectados por la Hipoteca (PAH)*, *Contra la Corrupción*, *Defensa de la Educación Pública*, *Derechos a saber*, entre otras muchas, vehicularán las movilizaciones. El movimiento de los *Indignados* consiguió que una gran mayoría los secundara, que compartiera su modo de conceptualizar los problemas políticos, de redefinir lo público.

Una vez abierta la ventana de oportunidad para la emergencia de un movimiento de estas características, el discurso del 15-M incorporó algunas de las señas de identidad que hemos descrito de la tradición republicana. Esta ventana de oportunidad, vista desde la perspectiva de la EOP, fue abierta por un contexto muy específico: la combinación de la crisis económica-financiera, cuyas secuelas persisten a día de hoy y la campaña electoral de las elecciones locales y autonómicas de 2011; además, Luengo (2013) destaca la importancia del uso de las nuevas tecnologías de la Web 2.0 para la organización, comunicación y presión, situación, que sin duda, ha contribuido a abrir una ventana de oportunidad y facilitar las movilizaciones sociales sincronizadas.

La organización más cambiante y laxa de estos movimientos sociales, además de su necesidad vital de “estar” en movimiento e innovar, ha hecho de internet su herramienta fundamental y ha permitido el “ciberactivismo”, entendido como el uso de las tecnologías de la comunicación que permiten comunicar y difundir a un gran público de forma instantánea (Fernández Torres y Paniagua, 2012). De hecho, fueron *Twitter* y



Facebook⁵ las dos plataformas utilizadas para discutir *issues* de tipo político y organizar a los ciudadanos participantes. Estas herramientas, junto el activismo juvenil, posibilitaron la articulación de un movimiento en la red que complementaba a la esfera política y mediática (Rubio, 2013) y que, a su vez, reforzaba las movilizaciones en la calle (Muñoz Lopera, 2011). De esta forma, los *Indignados* utilizaron mecanismos propios de una *sociedad red* en un contexto político arraigado en un ámbito de la sociedad jerarquizado, propio de la sociedad industrial.

En cuanto a los temas defendidos por este colectivo, el 15-M, punto de inflexión del movimiento de *Indignados*, utilizó una heterogeneidad discursiva que cuestionaba a la democracia representativa, la mercantilización de la vida, la precariedad laboral y la falta de horizontes vitales junto a una defensa de un sistema de corte asambleario, descentralizado, autónomo y desburocratizado.

En la siguiente tabla se han organizado los principales lemas y frases del 15M, agrupados según la temática expresada.

Tabla 1. Los lemas del 15-M y de Democracia Real Ya

Críticas a la democracia liberal representativa	Apropiación del espacio público
<ul style="list-style-type: none"> • No nos representan • Lo llaman democracia y no lo es • Error 404. Democracy not found • Reforma electoral ya • Ni PSOE ni PP • ¡Democracia Real YA • Me gustas democracia pero estás como ausente • El voto más inútil es el voto útil • ¿Dónde está la izquierda? Al fondo a la derecha. • Esto no es cuestión de izquierdas contra derechas, es una cuestión de lo de abajo contra los de arriba. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toma la plaza • Toma la calle • Que se vayan • Yes, we camp" • Ya tenemos Sol. Ahora ¡La luna!" • Cuando se apagan las farolas brilla Sol
	Falta de horizontes futuros
	<ul style="list-style-type: none"> • Juventud sin futuro • Nietos en paro, abuelos trabajando • Rebeldes sin casa • Nobody Expects
Críticas a la mercantilización, al sistema y a la corrupción	Lemas empoderadores
<ul style="list-style-type: none"> • Error del sistema • No somos mercancía de políticos y banqueros • Los políticos nos mean, los medios dicen que llueve • No somos antisistema, el sistema es antinosotros • No tenemos pan para tanto chorizo • No falta dinero, sobran ladrones • No es una crisis, es el sistema • Me sobra mes a final de sueldo • Manos arriba, esto es un contrato • Ni cara A, ni cara B, queremos cambiar de disco 	<ul style="list-style-type: none"> • The Spanish Revolution • Si no nos dejáis soñar, no os dejaremos dormir • Vamos despacio porque vamos lejos • We are the 99% • Tu pasividad es tu complicidad • Apaga la tele. Enciente tu mente • Nuestros sueños no caben en vuestras urnas • Entre capullos y gaviotas nos han tomado por idiotas • Si viene la policía, sacad las uvas y disimulad • Pienso luego estorbo

Fuente: elaboración propia a partir de <http://www.movimiento15m.org/2013/07/las-frases-y-lemas-del-movimiento-15m.html> y <http://www.democraciarealya.es/documento-transversal/>

⁵ Aunque en la actualidad las redes sociales como *Twitter* y *Facebook* se están viendo complementadas con aplicaciones móvil como *Whatsapp*, *Line* o *Telegram* de mensajería instantánea, que permiten a los movimientos sociales comunicar con dinamismo y agilidad, variando su organización en función de los retos contingentes de cada momento.



La indignación popular consigue llamar la atención sobre la necesidad de defender lo público, de solidarizarse con los más desprotegidos, reivindicar una economía más justa, igualitaria y equitativa, exigir dispositivos de democracia directa y empoderar a la ciudadanía a no sucumbir al miedo a protestar. Todas estas reivindicaciones están pensadas desde la vía positiva, pensando la realidad a construir, el ideal a realizar, una renovada aspiración del concepto de política que integre libertad, igualdad, derechos humanos, democracia, calidad en las políticas públicas y justicia. Pero el movimiento de *Indignados* también piensa y denuncia la política desde la vía negativa: pensando los obstáculos a superar, las deficiencias a eliminar y los males políticos que combatir. No se trata de construir un catálogo cerrado de todas las reivindicaciones de los *Indignados* pero, entre las patologías del sistema que se denuncian, se recogen críticas a la galopante corrupción sistémica, al cesarismo y decisionismo gubernamental, a la partidocracia, a la extrema delegación, a los medios de comunicación por su connivencia con las grandes corporaciones, la exigencia de control sobre las entidades bancarias, críticas a la endogamia institucional, a la ausencia de mérito en el reclutamiento para desempeñar cargos, al vaciamiento de la política, a la alienación del espacio público, a la colusión de intereses corporativos y políticos, a la captura del Estado, a la concentración de poder por parte de las cúpulas de los partidos políticos y los correspondientes déficits democráticos en su funcionamiento, junto a otras prolijas reivindicaciones.

Las exigencias y reivindicaciones de índole materialistas se complementan con las postmaterialistas. Se trata de un retorno al materialismo pero desde un enfoque postmaterialista, en un contexto de crisis ligada a la redistribución y a la falta de expectativas en el futuro. De este modo, las reivindicaciones materiales como mantener los empleos, los salarios y las pensiones dignas, el derecho a la vivienda, frenar los desahucios, proteger los derechos laborales, la creación de empleo juvenil no precario, asegurar a los autónomos, mejorar la fiscalidad, eliminar los privilegios de los políticos y defender el Estado de Bienestar, se combinan con reivindicaciones postmaterialistas relacionadas con la democracia directa, la auto-organización social, la recuperación del espacio público, la toma de decisiones políticas transparentes, la descentralización, la dignidad, la calidad de vida y la defensa de lo público. Y es que la consecución del buen gobierno pasa obligatoriamente por fortalecer las instituciones (Canales, 2002).

Los valores postmaterialistas, en el sentido de Inglehart, propugnan un papel más activo del ciudadano coincidente con el ciudadano republicano. Un ciudadano empoderado consciente de su papel activo en el espacio público y vigilante sobre la actuación de los representantes políticos para cuestionar, expresar en voz alta, hacer visible y denunciar los casos en que los poderes públicos desvirtúan los objetivos generales.

Como sostiene Tarrow (2012:444) hoy día no es posible separar la política que se practica en las calles de la política de las élites y las instituciones. Y nosotros añadimos: si queremos conocer una, también debemos aprender y saber de la otra.



6. La relación del movimiento *Indignados* y los partidos de nuevo cuño: el caso de *Podemos*

Los comicios europeos de mayo de 2014 han sacudido el sistema de partidos español con la incorporación del partido *Podemos*, dirigido por un profesor de Ciencia Política de la Universidad Complutense⁶.

En su programa electoral encontramos constantes alusiones a los ideales encarnados por el movimiento de los *Indignados* y por tanto, con el ideal republicano, tal como comprobaremos en los siguientes párrafos.

El programa electoral para estas elecciones se ha dividido en 6 bloques temáticos:

- **Recuperar la economía, construir la democracia:** la idea principal en este punto es la vuelta a la sumisión de la economía a los valores propios de la democracia, o lo que es lo mismo, que la economía no esté por encima de los representantes públicos y la ciudadanía. Para ello, proponen una serie de medidas encaminadas a acabar con la mala praxis financiera, vigilar las instituciones técnicas que controlan la economía europea y otras medidas como la puesta en marcha de una renta mínima y el cambio de modelo productivo.

Este tipo de propuestas tratan de mitigar el problema que supone para los Estados-Nación la globalización y la pérdida de importancia de su soberanía sobre los asuntos que le competen, en base a dos disyuntivas fundamentales: la Globalización Económica y la Regionalización y cesión de la soberanía (Held, 1990).

- **Conquistar la libertad, construir la democracia:** en este epígrafe se hace un esfuerzo por empoderar a la ciudadanía mediante mecanismos de democracia directa como los presupuestos participativos y la iniciativa ciudadana. También se hace referencia a la mejora de la rendición de cuentas y la regulación de actividades de *lobbying*. La transparencia forma parte de una de las demandas ciudadanas alegadas como una herramienta de lucha contra la corrupción y como instrumento para el refuerzo de la confianza ciudadana en las instituciones (Aldeguer Cerdá, 2013). Estas medidas tratan de fomentar la calidad democrática y el buen gobierno; pero además, se hacen propuestas concretas para evitar la concentración de los medios de comunicación social, limitar las subvenciones a partidos políticos y la defensa de los derechos de la ciudadanía. En este punto, *Podemos* basa sus ideas en el postulado de que el ciudadano debe hacer algo más que elegir a sus representantes cada 4 años y debe participar de los asuntos de gobierno; de esta forma, se hace referencia a la virtud cívica, no solo del ciudadano/a, sino también del político. Esta idea contrasta con la visión de una democracia exclusivamente representativa y reivindica instrumentos participativos dirigidos a la ciudadanía; además, se pretende recuperar la legitimidad, la confianza institucional y el dinamismo de la sociedad civil.
- **Conquistar la igualdad, construir la democracia:** esta parte del programa electoral reivindica la defensa de los servicios públicos y los derechos sociales como la sanidad, la educación y los servicios sociales en sentido amplio. También se hace referencia a la cultura, a la libertad sexual y al acceso a los medios de comunicación.

⁶ El líder de la formación política *Podemos* es Pablo Iglesias Turrión, profesor de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid desde el 2008, además de ser contertulio habitual en programas de opinión política. Se puede consultar su currículum en su blog personal: <http://pabloiglesias.org/>



Como hemos destacado anteriormente, la igualdad es uno de los elementos más importantes del republicanismo que, a diferencia del liberalismo, va más allá de la igualdad formal; ya que desde esta perspectiva no puede existir la libertad sin igualdad. Estas medidas del programa electoral se apoyan en el Estado como agente que proporciona este bien esencial, y que junto a políticas de empoderamiento ciudadano, se convierte en el instrumento por el cual la ciudadanía participa de la creación de la legislación y de los servicios aparejados a ésta.

- **Recuperar la fraternidad, construir la democracia:** el programa electoral hace referencia en este punto a la Unión Europea, planteándose medidas para mejorar la gobernanza y las políticas públicas europeas. Para ello se pretende incrementar el presupuesto de la UE en aspectos sociales, mejorar la legislación sobre la inmigración y la política internacional. Son medidas que se incardinan en el concepto de fraternidad entendido como solidaridad entre países, entre entidades sub-estatales y, en último término, la ciudadanía. Estas ideas contrastan con un funcionamiento de las instituciones en las que se piensa en contentar a los países más ricos de la Unión Europea y se deja de lado a la ciudadanía de los países con menos recursos.

Estas prácticas, junto a la falta de entendimiento de las instituciones europeas y una esfera pública deficitaria; han obligado a la Unión Europea a habilitar procedimientos que permitan la participación ciudadana, y así reforzar el papel de la sociedad civil. Uno de estos mecanismos ha sido la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) que no ha tenido el éxito que se le auguraba, ya que solo dos iniciativas han sido estudiadas por la Comisión y solo una ha dado lugar a la formulación de un programa de actuación político-administrativo (Pardo, 2014).

- **Conquistar la soberanía, construir la democracia:** en este punto el programa recoge la idea de que la Unión Europea debe estar supeditada al pueblo soberano y no por la tecnocracia⁷. De esta forma, se pide la derogación del Tratado de Lisboa, la modificación de la política comercial y de cooperación de la Unión Europea, el fin del uso de los Memorándums de Entendimiento⁸ y la necesidad de dar la voz a la ciudadanía en cuanto a los cambios en los Tratados mediante referéndum.
- **Recuperar la tierra, construir la democracia:** en esta última sección, se hace referencia al medio ambiente y al territorio; por lo que se engloban políticas para el medio rural, el medio ambiente, la energía, el derecho al agua, el cambio climático y la protección animal.

Resulta significativo el uso reiterado de la expresión “...*construir democracia*”, como elemento transmisor de la idea de democracia como un proceso contingente, inacabado y como un devenir constante, que depende de las acciones presentes de la ciudadanía.

Uno de los puntos más interesantes del programa electoral es la forma en la que se confecciona, y es que se realiza en base a “un método abierto y ciudadano en el que han participado miles de personas” (Podemos, 2014: 1) y que ha utilizado las nuevas

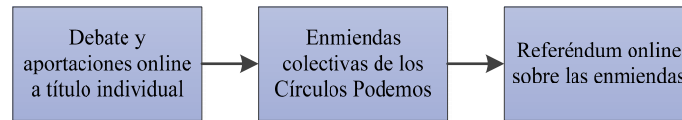
⁷ Entendemos por tecnocracia o gobierno técnico la asunción de funciones ejecutivas por parte de personas con un perfil experto o técnico, que en la mayoría de casos prima por encima de la legitimidad democrática y el refrendo de las urnas.

⁸ Son los documentos en los que se especifican medidas de política económica, generalmente, restrictiva a las que un país se compromete a cambio de una ayuda financiera. Estos memorándums han sido los que han marcado la política económica de países como Grecia, Portugal, Irlanda, Chipre o España en esta crisis económica que empezó en 2008.



tecnologías, y en especial la web 2.0, para su elaboración. El proceso ha constado de tres etapas:

Diagrama 1. Proceso de elaboración del programa de *Podemos*



Elaboración propia en base a la información incluida en el programa electoral de *Podemos* (2014)

Teniendo en cuenta este proceso de toma de decisiones, el uso de las nuevas tecnologías y el tipo de propuestas incluidas por esta formación política se puede afirmar que comparte el ideario de los *Indignados*, al hacer referencias a cambios estructurales en el ámbito económico para que las instituciones estén por encima del mercado. A esto se debe sumar la referencia a la democratización del sistema en base a la mejora de la transparencia y la *accountability*; pero al mismo tiempo, a la puesta en marcha de mecanismos que empoderen al ciudadano, además de valorar al sector público como un bien valioso de todos; por último, destaca la preocupación por el futuro del planeta y del medio ambiente; peticiones que entroncan con las temáticas post-materialistas de los nuevos movimientos sociales. La reforma del sistema y de sus actores es hilo conductor de todo el programa electoral que desemboca en una crítica implícita a los partidos que han estado gobernando en los últimos tiempos y al Estado de *Partido Cartel*.

Su forma de aprobar el programa electoral es más similar a la de los nuevos movimientos sociales que a la de los partidos políticos; ya que los primeros tienen una estructura más líquida⁹ y menos jerarquizada que un partido político tradicional; situación que promueve el uso de las nuevas tecnologías de una forma más fluida que los partidos de tipo tradicional.

Por lo que podríamos afirmar que *Podemos* es una estructura emergente que trata de superar la fase de nacimiento organizativo del movimiento 15-M, cristalizar en una estructura estable los ideales republicanos y cuya vocación es ganar, en un futuro próximo, las elecciones y alcanzar el liderazgo político.

7. Consideraciones finales

A modo de conclusión final cabe replantearse algunas cuestiones subsumidas en el texto: ¿Los movimientos sociales son producto del fracaso de la política institucional? ¿O más bien, son una forma de participación política que ensancha los canales convencionales? ¿Qué papel tiene *Podemos* en la institucionalización de los *Indignados*?

Desde nuestro punto de vista, las repuestas a estas cuestiones no son excluyentes sino complementarias y se retroalimentan. La acción colectiva, cristalizada en los movimientos sociales, surge para acceder a instituciones o al espacio público por ciudadanos que tienen dificultades para dicho acceso y que expresan reivindicaciones que son soslayadas por la política institucional. Esta falta de receptividad de los *inputs*

⁹ En este caso, entendemos como estructura líquida la capacidad organizativa que tienen los movimientos sociales para adaptarse a su entorno sin tener consecuencias traumáticas para su estructura. Esto se debe a que cuentan con una estructura cuyo nivel de jerarquía es bajo y utilizan las conexiones en red dentro de la propia organización.



por parte del sistema político institucional genera brechas que los movimientos sociales aprovechan oportunamente y que constituyen una forma de participación política, de fortalecimiento cívico. Los temas de calado del discurso republicano como el autogobierno, la participación, la deliberación, el empoderamiento ciudadano ligado a las virtudes cívicas, el control político y el rechazo frontal hacia la corrupción aparecen como un *leit motiv* en el repertorio simbólico y postmaterialista de los movimientos sociales contemporáneos y, concretamente, en el movimiento de *Indignados*. La fuerza política *Podemos* continuaría con los valores de este movimiento usando mecanismos institucionales para implementar valores e ideas de cuño republicanos en las instituciones políticas-administrativas.

Aunque se deberán realizar estudios posteriores para medir de forma pormenorizada el grado de confluencia y el trasvase de ideas entre el movimiento *Indignados* y el partido político *Podemos*, ya que como hemos podido comprobar en el segundo semestre de 2014, es una formación política en estructuración. Este proceso ha hecho que sus planteamientos, así como sus valores fundacionales estén transformándose en una constante adaptación al contexto y a las actuales circunstancias sociopolíticas y económicas. Para conocer el alcance y ritmo de su evolución será necesario el inexorable paso del tiempo.

8. Bibliografía

Abellán López, María Ángeles (2014) “Republicanismo Contemporáneo y Representación. La ineludible convergencia”. *Revista Política*, 52 (1) Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.

Abellán López, María Ángeles (2014a) “Liderazgo y empoderamiento colectivo: una visión desde la tradición republicana”. *Inteligencia Colectiva y Talento para lo Público*. Actas del V Congreso del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid.

Aldeguer Cerdá, Bernabé (2013) “La transparencia como principio e indicador para la mejora de la calidad democrática”. *Gestión de la Escasez: Participación, Territorios y Estado de Bienestar. Experiencias de Democracia y Participación*. Madrid: Universidad Complutense, pp 342-346.

Arendt, Hannah (1997) *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós. Traducción de Rosa Sala Carbó.

Arteta, Aurelio (ed.) (2008) *El saber del ciudadano, Las nociones capitales de la democracia*. Madrid: Alianza.

Barber, Benjamin (2004) *Democracia Fuerte. Política participativa para una nueva época*. Córdoba: Almuzara. Comentado y adaptado por Juan Jesús Mora.

Canales Aliende, José Manuel (2002) *Lecciones de Administración y Gestión Pública*. Alicante: Universidad de Alicante.

Castells, Manuel (2006) “Informacionalismo, redes y sociedad red: una propuesta teórica” en Castells, Manuel (Comp) *La Sociedad Red: Una Visión Global*. Madrid: Alianza.

Castells, Manuel y Araba, Sey (2006) “De la política en los medios a la política en la red: Internet y el proceso político” en Castells, Manuel (Comp) *La Sociedad Red: Una Visión Global*. Madrid: Alianza.



Criado, Ignacio (2013) “Open government, social media y sector público. Las administraciones públicas en la era de las redes sociales digitales” en Cotarelo, Ramón (ed.) *Ciberpolítica: las nuevas formas de acción y movilización política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Dalton, Russell J. y Kuechler, Manfred (comp.) (1992) *Los Nuevos Movimientos Sociales*. Valencia: Edic. Alfons el Magnànim. Traducción Joaquim Sempere i Carreras

Della Porta, Donatella y Diani, Mario (2011) *Los Movimientos Sociales*. Madrid: Editorial Complutense. CIS. Traducción Eduardo Romanos.

Fernández Torres, María Jesús y Paniagua, Francisco J. (2012) “El poder de las redes sociales en la política y en los movimientos sociales” en Cotarelo, Ramón y Crespo, Ismael (comp.) *La Comunicación Política y las Nuevas Tecnologías*. Madrid: La Catarata

Held, David (1990) *Modelos de Democracia*, Madrid: Alianza.

Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín (1998) *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*. Madrid: Trotta.

Ibarra Pedro, Martí Salvador, Gomà Ricard (coords.) (2002) *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.

Katz, Richard. y Mair, Peter (2009) “The Cartel Party Thesis: A Restatement in Perspectives” en *Politics* 7.4. Dec. Pp. 753-766.

Klein Bosquet, Oliver (2012) “El Movimiento de los Indignados: desde España a Estados Unidos”. Revista *El Cotidiano* 173, pp 89-98.

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32523131010>

Laraña, Enrique y Gusfield, Joseph (2001) *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*. Madrid: CIS.

Luengo, Oscar (2013) “Internet y nuevos repertorios de acción colectiva en Europa. ¿Invalida el 15M el malestar mediático?” en Cotarelo, Ramón (ed.) *Ciberpolítica: las nuevas formas de acción y movilización política*. Valencia: Tirant Lo Blanch

Macpherson, Crawford Brough (1991) *La democracia liberal y su época*, Madrid: Alianza. Traducción de Fernando Santos Fontela.

Manin, Bernard (1998) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza. Traducción de Fernando Vallespín.

Mouffe, Chantal (1999) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós. Traducción de Marco Aurelio Galmarini.

Muñoz Lopera, John Mario (2011) “Los indignados del 15-M. Nuevas formas de resistencia ciudadana” en *Boletín de Antropología*. Medellín: Universidad de Antioquía.

Offe, Claus (1992) *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Sistema. Traducción de Juan Gutiérrez.

Pardo, Gonzalo (2014) “La Iniciativa Ciudadana Europea: el caso de Right2Water” en *Inteligencia Colectiva y Talento para lo Público*. Actas del V Congreso del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid: GIGAPP-IUIOG

Parés, Marc (coord.) (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.



- Peña, Javier (2003) “La sociedad civil” en Arteta, Aurelio; García, Elena y Máiz, Ramón (eds.) *Teoría política: poder moral, democracia*. Madrid: Alianza
- Pettit, Philip (1999) *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós. Traducción Antonio Domènech.
- Pocok, John Greville Agard (2002) *El momento maquiavélico. El pensamiento florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos. Traducción de Marta Vázquez-Pimentel y Eloy García.
- Podemos (2014) Podemos. *Documento final del programa colaborativo* <http://podemos.info/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/Programa-Podemos.pdf>
- Prats I Català, Joan (2006) *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. Madrid: INAP. IIGC.
- Rubio, María Ángeles (2013) “Ciberparticipación política de la juventud: el caso Spanish Revolution” en Cotarelo, Ramón (ed.) *Ciberpolítica: las nuevas formas de acción y movilización política*. Valencia: Tirant Lo Blanch
- Skinner, Quentin (2005) “La libertad de las repúblicas: ¿un tercer concepto de libertad?”, *Isegoría*, 33, Pp. 19-49.
- Souza Santos, Boaventura (coord.) (2004) *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Taylor, Charles (2012) *Democracia republicana/Republican Democracy*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Tarrow, Sidney (2012) *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza. Traducción de Francisco Muñoz de Bustillo.
- Tilly, Charles (1995) *Las revoluciones europeas 1492-1992*. Barcelona: Crítica. Traducción Juan Faci.
- Vallina-Rodríguez, Narseo; Scelleto, Salvatore; Haddidi, Hamed; Forssel, Carl; Crowcroft, Jon y Mascolo, Cecilia (2012) “Los Twindignados: The Rise of the Indignados Movement on Twitter” en actas ASE/IEEE International Conference on Privacy, Security, Risk an Trust.
- Van Biezen, Ingrid y Kopecky, Petr (2014) “The cartel party and the state: Party-state linkages in European democracies” en *Party Politics*, Vol. 20(2) 170–182
- Viroli, Maurizio (1997) *Por amor a la patria*. Madrid: Acento. Traducción Patrick Alfaya MacShane.
- Viroli, Maurizio (2001) “El sentido olvidado del patriotismo”, *Isegoría*, 24, Pp. 5-14.
- <http://www.interior.gob.es/es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas>
- <http://www.democraciarealya.es/documento-transversal/>
- <http://afectadosporlahipoteca.com/>
- <http://movimientoindignadosspanishrevolution.wordpress.com/la-ideologia-del-15m/>
- <http://www.democraciaparticipativa.es/>
- <http://www.alternativapolitica.com/>
- <http://podemos.info/wordpress/wp-content/uploads/2014/05/Programa-Podemos.pdf>



LA CONSULTA POPULAR EN UN AYUNTAMIENTO RURAL

Iñaki Agirre Pérez
Concejal del Ayuntamiento Ayegui – Aiegi

1. Introducción

1.1 La romería de Montejurra / Jurramendi

Las consultas populares son un método fundamental para el ejercicio de la democracia. No obstante, la falta de cultura democrática y ciertas trabas legales las han relegado. Los municipios rurales tienen unos modos, unos medios de relación y comunicación propios. Ayegui – Aiegi es una localidad de 2300 habitantes situada en Navarra. Es un municipio de la merindad de Tierra Estella, sobre el Camino de Santiago. El Ayuntamiento ha realizado una consulta popular sobre el lugar de celebración de una de las romerías tradicionales.

Montejurra / Jurramendi es una montaña de 1.042 m en el este de Navarra. En sus faldas tuvieron lugar dos batallas de las guerras carlistas, en la segunda de las cuales, la de los días 7, 8 y 9 de noviembre de 1873, 8.000 carlistas del aspirante al trono Carlos VII vencieron a 17.000 soldados del general liberal Moriones. En honor a esta batalla los carlistas celebran aún una romería en mayo.

No es de esta romería de la que vamos a tratar. En Ayegui / Aiegi, hay otras dos romerías organizadas por el pueblo. Además, otros municipios vecinos del monte organizan otras romerías con el mismo destino, la ermita de San Cipriano o San Ciprián. De las que organiza Ayegui / Aiegi, la primera se celebra el 1 de mayo y la segunda, el domingo anterior a celebración de las fiestas patronales, celebradas en honor de San Cipriano.

1.2 La iniciativa ciudadana

La idea de cambiar el emplazamiento de la romería partió de un grupo de ciudadanos. Algunas personas de edad avanzada, aprovechando que el Ayuntamiento de Ayegui / Aiegi había acondicionado un mirador en la falda de Montejurra, y viéndose faltos de energía para subir el escarpado camino hasta la ermita, propusieron al ayuntamiento cambiar el lugar de celebración de la primera romería al nuevo mirador. Este espacio, además de unas buenas vistas del territorio y los montes circundantes, dispone de vía de acceso para vehículos. La necesidad de un espacio lúdico para esta actividad con acceso rodado se había expresado en años anteriores, pero ha sido este año cuando se ha planteado con la concreción pertinente para resolverla.

La Alcaldesa, Esperanza Gastea, de la Candidatura Independiente Irache, entendió que una decisión así debería ser popular. Podemos considerar el comienzo del proceso como una iniciativa ciudadana para el debate público (Pindado; Rebollo: 2012), aunque los solicitantes no lo hicieran en estos términos. En términos de la OCDE este proceso se encuadra en el Nivel III: Participación Activa, en un “modelo de co-diseño y co-ejecución de políticas públicas” (Barros: 2013, 265). Las consultas populares son un método fundamental para el ejercicio de la democracia. No son un mecanismo novedoso; de hecho, son un instrumento tradicional en la construcción de políticas públicas (Martínez: 2013, 143), pero su utilización es poco habitual en Navarra.



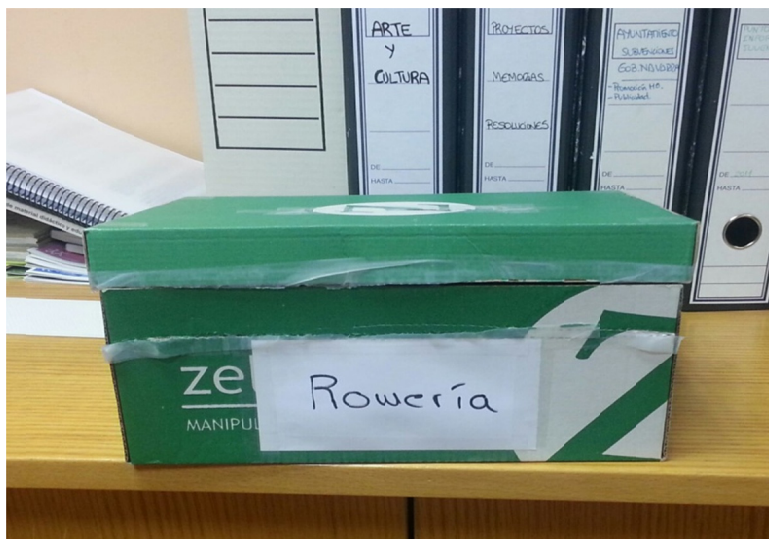
2. La Consulta

2.1 Convocatoria

Se decidió convocar a todos los vecinos, es decir, a todos los residentes, sin tener en cuenta si estaban empadronados o no en el municipio, y sin poner un límite de edad. Es decir, se utilizó un censo *ad hoc*. Se enviaron casi 4.000 cartas a los vecinos residentes en el pueblo, por familias, una carta a cada vivienda. La carta que convocaba a los vecinos explicaba brevemente las dificultades de acceso a la ermita de San Cipriano. Se dio un plazo de un mes para que votaran los vecinos, presencialmente, acudiendo al Ayuntamiento. En este tipo de consultas “es importante que el proceso de consulta se produzca en el momento de la toma de decisiones, no mucho antes en el proceso de la política” (Villoria: 2013, 84-85). Por lo tanto, la consulta se realizó en el mes inmediatamente anterior a la romería. La decisión de realizar la consulta no se llevó al pleno municipal, fue una decisión de la Alcaldesa. Las opciones eran “sí”, mantener la romería en la ermita de Montejurra, o “no”, acceder a que la romería se haga en el nuevo mirador de Montejurra.

No se convocó ninguna reunión explicativa de las propuestas, ni por parte del Ayuntamiento, ni por parte de los vecinos interesados. Los municipios rurales tienen unos modos, unos medios de relación y comunicación propios. En este caso, la apertura del gobierno municipal implica también adaptarse a los medios y al entorno disponibles. Como advierten Gandur *et al.* (2014, 31), “cortar y pegar” sin entender los contextos locales puede terminar siendo un problema más que una solución.

Ilustración 1: Urna para la consulta popular



2.2 Proceso

Los vecinos acudieron al Ayuntamiento, donde estaban todas las papeletas, ya que no se buzonearon, y tras identificarse, votaron. Los ciudadanos se identificaban, pero no se comprobaba su pertenencia al censo de residentes, ya que, en palabras de la Alcaldesa Esperanza Gastea, “en el Ayuntamiento conocemos a toda la gente del pueblo”. No había límite de edad, ya que “a Montejurra suben los niños y los mayores”.



2.3 Resultados

Al final del periodo de votación, había 65 votos. 52 vecinos votaron sí, y 13 votaron no. La participación fue de aproximadamente un 1,6% del censo ad hoc que se utilizó. Los ciudadanos optaron por mantener el lugar tradicional, por un 80% de los votos emitidos.

Como punto débil, hay que destacar la baja participación, probablemente ligada a la escasa entidad de la decisión cuestionada.

2.4 Entorno Legal

El Ayuntamiento no solicitó ningún informe jurídico ni permiso para realizar la consulta. No hay reglamento ni ordenanza de participación ciudadana en el que basarse. Al contrario que en la cercana localidad navarra de Huarte <> Uharte, donde el municipio solicitó permiso al Consejo de Ministros de España para realizar una consulta sobre el recorrido del autobús urbano y le fue denegado¹, el Ayuntamiento entendió que le bastaban sus propias competencias, según la expresión del art. 6. de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que define “El municipio ... constituye el cauce primario de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”.

No hubo, en este caso, ningún intento de impugnación por parte del Gobierno de España.

2.5 Consecuencias

No obstante la baja participación, la consulta cumplió sus funciones de favorecer la toma de la decisión, devolver el poder municipal a la ciudadanía, mejorar la calidad del sistema democrático y facilitar la creatividad y la innovación. Propició el debate público, ya que durante aquellos quince días se habló mucho en el pueblo de las opciones de la consulta, en corrillos, en cuadrillas, en plazas y en bares. También se acercaron muchos ciudadanos al Ayuntamiento a dar su opinión, de palabra.

No hay que olvidar tampoco la función pedagógica de estas consultas. Parafraseando a Brandeis (1903), lo que deseamos hacer es convencer a los vecinos de Ayegui / Aiegi de que el puesto más importante en el Ayuntamiento, el que todos podemos y debemos ocupar, es el de ciudadano particular².

El Ayuntamiento, según su compromiso, respetó la voluntad popular y mantuvo el emplazamiento tradicional de la romería. Esta consulta popular ha supuesto un avance nuevo en la vía de la participación ciudadana, vía en la que se seguirán dando pasos adelante. En palabras de la Alcaldesa Esperanza Gastea “Creo que las consultas populares se deberían de hacer mucho más a menudo, al menos”.

En el fondo, este proceso participativo ha supuesto una devolución del poder municipal al vecindario. Como explica la Alcaldesa, “no tiene que existir en un ayuntamiento el mando y mandato de los que ya se proclaman como ediles”, “el pueblo es el que tiene que mandar”.

¹No obstante, la consulta popular se ha celebrado <http://www.noticiasdenavarra.com/2014/11/17/vecinos/cuenca-de-pamplona/huarte-pide-que-la-4h-llegue-a-su-casco-viejo>

²BRANDEIS, Louis. “What I have desired to do is to make the people of Boston realize that the most important office, and the one which all of us can and should fill, is that of private citizen”. Conversación con un reportero del Boston Record, 14 de abril de 1903.



La valoración del Ayuntamiento es muy positiva, y tiene la intención de convocar nuevas consultas populares, en cumplimiento del compromiso electoral de “acercar la Administración Municipal a la participación ciudadana”.

De hecho, parece que el valor pedagógico de este primer ejemplo ha dado fruto, y ya ha surgido una voz que reclama una consulta sobre el campo de tiro del pueblo³, que, a su vez será continuación de un referéndum celebrado el 1 de junio de 1980.

Como aspecto a mejorar, pretendemos dar forma estructurada al proceso deliberativo, de modo que las partes puedan, por separado, informar a la ciudadanía de las ventajas y desventajas de cada opción. A esta deliberación, el Ayuntamiento aportará la información técnica imparcial, tal como informes jurídicos, estudios de impacto medioambiental, informes de viabilidad técnica o económica... Esto supondrá un nuevo paso adelante en la senda del gobierno abierto local, y por lo tanto, de la mejora de la calidad democrática de las instituciones locales. Recordemos que “el objetivo de la democracia deliberativa es la democracia directa” (Farinós: 2014, 30).

3. Bibliografía

- BARROS, Alejandro. “Datos Abiertos: ¿Qué son y cuál es su utilidad?”, *La Promesa del Gobierno Abierto*, 2013, págs. 258-279, pág. 265
- FARINÓS, Joaquín. “Ciudadanos, poder, gobierno y democracia: una forma de relación inestable”, *La Era de la #Política2pto0*, 2014, págs 24-34, pág 30
- GANDUR, Maria Paula; HERNÁNDEZ Bonivento, José; NAJLES, Julián. “Gobierno municipal abierto en América Latina: De la proximidad administrativa a la acción colaborativa”, 2014 pág. 31
- MARTINEZ, Rafael “Gobierno Abierto: ¿más gobierno o más ciudadanía?”, *La Promesa del Gobierno Abierto*, 2013 págs 137-163, pág. 143
- PINDADO, Fernando; REBOLLO, Oscar “El debat sobre el debat públic”, 2012
- VILLORIA, Manuel. “El Gobierno Abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, *La Promesa del Gobierno Abierto*, 2013 págs 69-99, págs 84-85

³<http://www.noticiasdenavarra.com/2014/11/11/vecinos/estella-y-merindad/campo-de-tiro-en-ayegui-aiegi>



RIGHT2WATER Y ONE OF US: DOS CASOS DE ÉXITO DE LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA

Gonzalo Pardo Beneyto

gonparbe@gmail.com

María Ángeles Abellán López

ma.abellan@umh.es

1. Introducción

La UE es considerada como una entidad supranacional de gran extensión territorial y la complejidad de su diseño institucional obedece a la trayectoria que ha seguido la construcción de sus instituciones desde su fundación en 1957 por el Tratado de Roma hasta la actualidad. Los procesos de ampliación e integración, la dispersión de sus centros de poder multinivel, la necesidad de armonizar sus normas jurídicas, la implantación de la moneda única y la puesta en marcha de diferentes mecanismos de colaboración y articulación de la toma de decisiones dan buena cuenta de su compleja estructura funcional y organizativa.

Esta complejidad de su arquitectura institucional se fundamenta en la forma como se ha construido la UE desde la fundación de la Comunidad Económica Europea (CEE) por Francia, Alemania, Italia y Benelux, cuyos objetivos fundacionales eran de índole económica y de crecimiento económico, a partir del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

El aumento de las incorporaciones de países miembros empujó a la Comunidad a integrarse de forma más estrecha. Con el Tratado de Maastricht en 1992, la Comunidad pasó a llamarse Unión Europea y extendió su ámbito de competencias. Después se alcanzaron algunos desarrollos en la construcción europea como la elaboración del Proyecto TCE (Tratado Constitucional para Europa) y el Tratado de Lisboa, que suponen un paso más hacia la integración europea pero con resultados ambivalentes e incluso contradictorios producto de las dos lógicas que la presiden: la lógica constitucional - cívica y la lógica intergubernamental (Abellán, 2013).

La gobernanza económica, la complejidad del diseño institucional europeo que ha de mantener relaciones entre instituciones y estados miembros y la burocratización de sus estructuras administrativas dificultan la percepción de una proximidad al ciudadano.

Weber (1904 original, 2011) hablaba de la *jaula de hierro* para referirse a las estructuras racionalizadas, entendiendo que el proceso de racionalización implica un sometimiento de todas las estructuras sociales y relaciones humanas al cálculo, a la previsión y a la administración.

El diseño institucional de la UE deviene en un sistema tecnocrático caracterizado por la racionalidad, la externalidad y la burocratización que es producto de la diversidad, complejidad y especialización funcional de las estructuras comunitarias europeas.

En este punto podemos preguntarnos: ¿el diseño institucional complejo de la UE está capacitado para vertebrar mecanismos operativos destinados para paliar la acusación de déficit democrático de sus instituciones?



Para responder a esta pregunta, la UE ha puesto en marcha varias reformas cuya pretensión es combatir ese déficit democrático, mitigar el desinterés cívico y fortalecer una esfera pública europea fragmentada y dispersa (Bouza, 2010; 2012; Pardo, 2014).

El Tratado de Lisboa, en su art. 11 establece una serie de mecanismos orientados a combatir los déficits cívicos europeos. Entre ellos cabe destacar la Iniciativa Ciudadana Europea (en adelante ICE), mediante la cual la ciudadanía puede influir en la agenda política de la Comisión Europea, a partir de la recogida de un millón de firmas de siete estados miembros.

Desde que se pusiese en funcionamiento este mecanismo, han sido 46 las iniciativas que lo han intentado; aunque solo dos las que han conseguido llegar a ser estudiadas por la institución comunitaria; y de ellas, *Right2Water* es la que ha influido realmente en la definición de un programa político-administrativo.

Por lo tanto, se hace necesario analizar los únicos dos casos que, hasta el momento, han conseguido llegar hasta la Comisión. Para ello, primero definiremos el marco teórico y metodológico, y el contexto en el que funciona la ICE. Posteriormente, analizaremos los problemas del déficit democrático y realizaremos una breve reseña de la ICE a la que seguirá una descripción de *Right2Water* y *One of Us*; a la que acompañará un análisis de redes de políticas formadas en este caso y sus resultados a día de hoy. Por último, se destacarán las principales conclusiones.

2. Metodología y marco teórico

Para el estudio de la ICE y los casos *One of Us* y *Right2Water* utilizaremos un enfoque metodológico basado en el ciclo de políticas públicas y los intercambios de recursos entre distintos actores; ya que sus acciones son importantes en las fases de inclusión en la agenda y de programación definiendo los objetivos, decisiones y acciones de un gobierno (Subirats, 2008; Tamayo, 1997).

Siguiendo a Subirats (2008) el ciclo de políticas públicas lo podemos dividir en 4 etapas: inclusión en la agenda, decisión-programación, implementación y evaluación. Como señala Kingdon (citado en Ramió y Ballart, 2000:508) el proceso de focalización en un problema está influido por factores diversos como: la reincidencia del problema, la experiencia personal, e incluso el clima político que determina la receptividad sobre algunos problemas.

Las dos primeras etapas, inclusión en la agenda y decisión, contribuyen a definir políticamente el problema público; un programa de actuación político-administrativo, en que se incluirán las decisiones necesarias para la implementación de la política pública; y un acuerdo político administrativo, que será el documento encargado de instrumentalizar los recursos de los actores públicos. Esta situación señala la dualidad que se produce en la segunda fase del ciclo de políticas públicas en el que habrá una fase política y una fase de carácter administrativo (Ramió y Ballart, 2000; Subirats, 2008). A estas dos etapas anteriores, les seguirá la implementación de la política diseñada e instrumentalizada, además de la evaluación de los resultados de todo el proceso.

La implantación de las políticas públicas es una de las partes fundamentales del proceso para conseguir los objetivos perseguidos. La implementación es entendida como la sucesión de actividades para ensamblar los elementos de un programa o *bloque*



decisional como recursos humanos, normas, capacidades administrativas, etc. (Tamayo, 1997:302).

En todo el ciclo, se producen una serie de relaciones entre agentes con el objetivo de influir en la política pública mediante cauces legales y sus recursos. Los actores que participan de esta dinámica pueden ser públicos y privados tal como recoge Subirats (2008) citando la obra de Easton. Los primeros son las instituciones de gobierno, la administración y el poder judicial; en cambio, los segundos están fuera de este ámbito y son aquellos a los que les afecta la política pública o la promueven.

Teniendo en cuenta este marco metodológico, se analiza la ICE en base a los resultados de *Right2Water* y *One of Us* en las etapas de inclusión en la agenda y la decisión-programación. Además, se tendrá en cuenta la red de políticas públicas, su intercambio de recursos y la definición del programa de actuación político-administrativo.

3. El déficit democrático en la Unión Europea, su esfera pública y la sociedad civil

Las elecciones al Parlamento Europeo (PE) celebradas en mayo de 2014 en los 28 países miembros se caracterizan, como viene siendo habitual en otras euroelecciones, por una baja participación electoral que ha ido descendiendo de manera constante desde que en 1979 se celebraran las primeras elecciones al Parlamento Europeo, en los nueve Estados que conformaban la Comunidad Económica Europea. Si en las elecciones al PE de 2009 la abstención europea se situó en torno al 50%, la convocatoria electoral de 2014 no ha diferido y esta magnitud sigue superando este porcentaje¹. El deterioro de la imagen y la valoración públicas de las instituciones comunitarias en países miembros muy afectados por la crisis económica y las políticas de austeridad impuestas por la UE han repercutido en el proceso electoral de mayo de 2014. La explicación es que son elecciones de segundo orden (Reif y Schmitt, 1980) que no suscitan el interés de la ciudadanía y que son interpretadas como un referéndum a los gobiernos en el poder (Lord, 2011), sobre todo teniendo en cuenta el contexto actual marcado por la situación económica (Bellucci et al., 2012). Esta tendencia viene reforzada por la falta de conocimiento de las instituciones europeas, de las funciones que ejercen y los efectos en sus vidas diarias, por lo que existe cierta falta de interés de la sociedad en estos temas (Piedrafita, 2013). Además, estas instituciones no se corresponden con las de una división de poderes que existe en los estados miembros, situación que ha contribuido a que la Unión Europea sea percibida por la ciudadanía como un conjunto de instituciones con un déficit de legitimidad (Bouza, 2010). A este factor, debemos sumar la complejidad y burocratización del diseño institucional europeo, junto a la percepción de lejanía de las instituciones comunitarias como poco determinantes en la vida cotidiana de los españoles. Estas características nos suministran algunas claves que nos permiten explicar el descenso pronunciado en el nivel de confianza de los órganos comunitarios. Las instituciones europeas que generan más desconfianza son precisamente las más poderosas y decisivas. El Consejo, órgano en el que están representados los gobiernos de todos los estados miembros y que ejerce tanto funciones legislativas como ejecutivas. La Comisión que comparte el poder ejecutivo con el Consejo y el Parlamento Europeo, que está basado en la democracia consuetudinaria y que, por la ausencia de conflictos interpartidistas, carece de interés para los medios de comunicación. Sin embargo, la UE

¹ <http://www.resultados-elecciones2014.eu/es/turnout.html>



protagoniza un papel destacado en la elaboración de las políticas públicas e influye tanto en la vida de los ciudadanos como en las políticas de los estados miembros.

Otro de los aspectos que dan lugar a esta percepción es la existencia de una esfera pública deficitaria (Jerez et al., 2012) en la que no se desarrolla correctamente un espacio o escenario público y general de deliberación, debate y participación en asuntos sociales que se dan en un territorio determinado. Aunque ha habido un proceso de europeización de las esferas públicas nacionales de los estados miembros (de Vreese, 2007), este no se ha concretado en la construcción de una esfera pública unitaria; estas posiciones contrastan con nuevas concepciones de este término que contemplan la web 2.0 y, en especial, la blogoesfera² de temática europea como parte de una esfera pública que crece débilmente a partir de indexar, nombrar, comentar y compartir contenidos de esta temática (Ruiz, 2012).

A la creciente evaluación negativa de las instituciones comunitarias y un aumento de los euroescépticos se añade la percepción ciudadana de que las prioridades de la UE son exclusivamente de Gobernanza económica y ajuste fiscal, al tiempo, que los aspectos sociales de la ciudadanía quedan relegados a un segundo plano. En este contexto descrito, no produce extrañeza que el proyecto comunitario reciba cuestionamientos públicos muy críticos con sus decisiones y actuaciones.

Tratando de mejorar esta situación, la UE ha puesto en marcha nuevas instituciones y mecanismos con la reforma de los tratados (Bouza, 2010)³, en la que se ha intentado habilitar mecanismos que mejoren su legitimidad (Jerez et al., 2012). Este esfuerzo se materializó con la publicación del *Libro blanco de la Gobernanza Europea* (2001) y la inclusión del artículo 11 con las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa (Cotino, 2012).

Así, en el Art.11 del TUE se reconoce el papel de la ciudadanía y la sociedad civil mediante el diálogo civil, que se convierte en una forma de participación indirecta⁴ y la ICE como forma de participación directa⁵ (Bouza, 2010).

Con los mecanismos de participación indirecta, se ha tratado de disipar la idea de la “Lobbycracia”, entendida como una intrusión de los poderosos para promover y salvaguardar los intereses de grandes corporaciones mediante cauces informales (San Miguel, 2014). Aunque lo cierto es que estas iniciativas no han servido para mejorar el grado de democracia interna de estas organizaciones ni la percepción de la ciudadanía respecto la Unión Europea; sin embargo, sí se ha incluido la noción de diálogo civil en el que se institucionaliza un intercambio de recursos entre las instituciones europeas y la sociedad civil, sin embargo la transparencia sigue siendo su asignatura pendiente (Bouza, 2010; Jerez, 2013).

Todas estas medidas no han cosechado una percepción algo más positiva, bien por desconocimiento ciudadano, bien porque la comunicación de sus *issues* (y de sus *outcomes*), continúa muy mediatizada por los escenarios y elementos de cada Estado

² Se podría argumentar, incluso, que los seguidores de esta blogoesfera radican en Bruselas e inmediaciones que en otros países miembros.

³ Bouza (2010) enumera algunas de estas iniciativas: la ciudadanía europea, la carta de derechos fundamentales, el defensor del pueblo europeo, el aumento de la transparencia en la toma de decisiones, el derecho de petición, la iniciativa ciudadana o el aumento de competencias del Parlamento Europeo.

⁴ Esta forma de participación indirecta se corresponde con los puntos 1,2 y 3 del art.11 del TUE (Bouza: 2010).

⁵ La ICE viene regulada por el punto 4 del mismo artículo (Bouza, 2010).



miembro. Así, las dinámicas políticas internas condicionan cómo son percibidas las instituciones comunitarias por parte de la ciudadanía⁶.

4. El procedimiento de la ICE

La ICE es un mecanismo directo de participación ciudadana que está dentro de aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de lo público (Parés, 2009). Está reconocida por el Art. 11.4 del Tratado de la Unión Europea y su posterior desarrollo en el Reglamento del Consejo y el Parlamento sobre la iniciativa ciudadana nº211/2011. En esta legislación, además de regular el procedimiento, se incluyen cuestiones técnicas y de protección de datos (Cotino, 2012). Lo más interesante del proceso es que genera debate que puede llegar más allá de las fronteras nacionales, lo que supone un reforzamiento de la esfera pública europea.

El requisito principal de la Iniciativa Ciudadana Europea es la obtención por parte de los organizadores de 1.000.000 de firmas de al menos 7 países miembros, así como pasar el filtro temático que marca su reglamentación.

Estas características hacen que este proceso sea muy similar al de la iniciativa legislativa popular (ILP) presente en otros países miembros, ya que la recogida de firmas es su requisito fundamental; pero el sujeto en el que recae la tarea de decidir sobre la propuesta es distinto. En este proceso nacional son los parlamentos los que deben decidir sobre el destino de la propuesta; mientras que en la ICE es un órgano con poderes ejecutivos, la Comisión, quien debe hacerlo (Glogowski y Maurer, 2013, Cotino, 2012). Además, con este mecanismo europeo, se puede promocionar un texto legal o un programa concreto, situación que no ocurre con la ILP; ya que se presenta un borrador de texto legal definido.

Este Reglamento incluye en su articulado una cláusula de revisión con el objetivo de mejorar este mecanismo de democracia directa (Suárez Anton, 2014), lo que supone que en los próximos años se hagan cambios para la mejora de sus resultados.

Hay que tener en cuenta que aunque este proceso se dirige a la ciudadanía, no se prohíbe participar a las organizaciones de la sociedad civil. Esta situación facilita la consecución de los objetivos de los organizadores, ya que permite a organizaciones sin infraestructura en Europa influir en la agenda comunitaria (Bouza 2010; 2012).

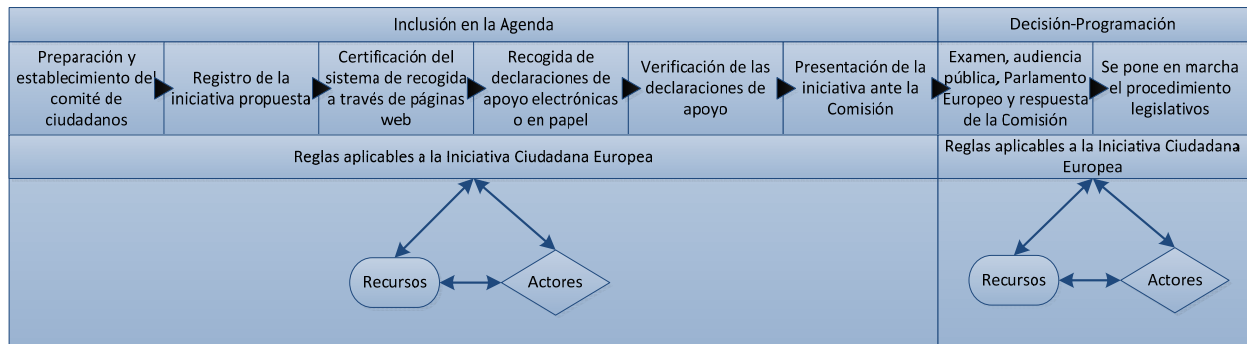
Se articulan, de esta manera, una serie de redes de políticas que participan de la iniciativa e intercambian recursos para cumplir con los requisitos del reglamento de la ICE. De esta forma la sociedad civil, las empresas, los técnicos, los burócratas y los políticos articulan conexiones para llevar a cabo sus objetivos (Zurbriggen, 2011), formando una red de políticas exponente de la Gobernanza multinivel (Morata, 2002).

⁶ Tal y como atestigua EUROSTAT en el Eurobarómetro del Parlamento Europeo (EB/PE 79.5) de 2013 <http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election3/SyntheseEB795ParlemetreES.pdf>



El proceso consta de las siguientes actividades (Comisión, 2011):

Diagrama 1: el proceso de la ICE y la interacción entre la legislación, los recursos y los actores dentro de cada fase estudiada



Fuente: Elaboración propia

- Preparación y establecimiento del Comité de Ciudadanos: en esta fase se forma un grupo ejecutivo con el objetivo de impulsarla formado por 7 ciudadanos de 7 estados miembros. Además de gestionar la iniciativa, deberá ser el nexo de contacto con la Comisión, asegurar el procedimiento y asumir responsabilidades en el caso de que sea necesario.
- Registro de la Iniciativa Propuesta: el Comité deberá registrar la iniciativa en la web creada por la Comisión para dicho cometido en una lengua oficial de la Unión Europea. La propuesta prosperará siempre y cuando cumpla con los preceptos del Art. 4.2 del Reglamento nº 211/2011⁷; si todo es correcto quedará registrada en el plazo de dos meses.
- Certificación del sistema de recogida a través de páginas web: con el objetivo de que el sistema de firma por internet cumpla con los requisitos de la legislación comunitaria, deberá ser certificado por las autoridades nacionales competentes en el plazo de 3 meses.
- Recogida de declaraciones de apoyo electrónicas o en papel: el plazo para la recolección de las firmas es de un año, tanto en formato papel como digital. Podrán participar aquellos ciudadanos/as de la Unión Europea con derecho a sufragio.
- Verificación de las declaraciones de apoyo: las autoridades nacionales competentes deberán comprobar las firmas en un periodo de 3 meses.
- Presentación de la iniciativa ante la Comisión: una vez verificadas, el Comité de ciudadanos podrá presentarla a la Comisión e información adicional de los apoyos y su financiación.
- Examen, audiencia pública en el Parlamento Europeo y respuesta de la Comisión: La Comisión Europea se reunirá con sus representantes en el plazo de 3 meses. Además, podrán presentarla en audiencia pública al Parlamento Europeo. Por

⁷ a) se haya constituido un comité de ciudadanos y se haya nombrado a las personas de contacto de conformidad con el artículo 3, apartado 2;
 b) la iniciativa ciudadana propuesta no esté manifiestamente fuera del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los Tratados;
 c) la iniciativa ciudadana propuesta no sea manifiestamente abusiva, frívola o temeraria, y
 d) la iniciativa ciudadana propuesta no sea manifiestamente contraria a los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 del TUE.



último, se aprobará un documento en el que se especificarán las medidas a tomar sobre la iniciativa.

El último paso después de este procedimiento, siempre y cuando se haya aceptado la totalidad o una parte de su contenido, será que la Comisión inicie los trámites legales necesarios para llevar a cabo sus compromisos. De esta forma, la Institución Comunitaria tiene un papel preponderante al dotar de medios al Comité, pero también para decidir sobre su registro y su contenido final de la misma (Baez, 2013).

5. Los casos de éxito: *Right2Water* y *One of Us*

La iniciativa “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!”, o de forma corta: *Right2Water*, fue la primera en completar el procedimiento ICE. Su demanda fundamental se basaba en la instrumentalización del derecho al agua y el saneamiento reconocido por la ONU y promover su carácter público⁸ (Right2Water, 2012) por parte de la Comisión.

En opinión del Comité organizador, el derecho al agua y el saneamiento obliga al Estado a respetar el disfrute del agua por parte de la ciudadanía, a proteger este derecho ante terceros y a cumplir para que todo ser humano en la comunidad pueda disfrutarlo. Por lo que la comercialización del agua induce a situaciones de desigualdad y un servicio con poca calidad, no cumpliendo el Estado con sus obligaciones (Right2Water, 2012). Abogan, por tanto, por un servicio de saneamiento y provisión de agua totalmente públicos.

A esto se suma la obligación moral de las instituciones europeas y nacionales en promover en países con menos recursos este derecho reconocido por las Naciones Unidas, tanto dentro como fuera de Europa⁹.

Para poder conseguir estos objetivos la iniciativa propone a la Comisión (Right2Water, 2012):

- Hacer del derecho al agua y al saneamiento el centro de la legislación, y que no esté dentro de la Directiva de Mercado Interior
- Que los servicios de agua y saneamiento no puedan estar sujetos a la liberalización al ser un monopolio natural.
- Introducir una directiva marco del agua de acuerdo con los objetivos de la iniciativa.
- Aumentar los esfuerzos para implementar un acceso al agua y al saneamiento universal mediante políticas de cooperación.

La propuesta fue registrada el 10 de mayo de 2012 en la página habilitada por la Comisión para este cometido. A continuación, se inició la recogida de firmas que acabó el 1 de noviembre de 2013. Después de cumplir con este requisito se presentó la propuesta el 20 de diciembre de 2013 que fue contestada por la Comisión tres meses después, el 19 de marzo de 2014.

One of Us parte también de la defensa de los derechos, pero en este caso se centra en el derecho a la vida del no nacido. Para los impulsores de la iniciativa, la Unión Europea

⁸ Es un derecho reconocido en los Objetivos del Milenio que se cumplen en 2015. Para más información pueden visitar la siguiente web: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

⁹ Las deficiencias en el suministro y el saneamiento del agua se encuentran principalmente en los países del este y sur de Europa. Entre los países con más problemas podemos encontrar Rumanía, Letonia y Lituania.



reconoce en el artículo 2 del TUE el respeto a la vida y en la Carta de Derechos Fundamentales la dignidad humana y el derecho a la vida. Desde esta perspectiva, afirman que la Unión Europea es una comunidad de valores y que, por lo tanto, estos deben estar presentes en las políticas que impulsan y en su presupuesto.

Por lo que los organizadores demandan a la Unión Europea lo siguiente:

- La inclusión de la prohibición de asignar presupuesto a actividades que destruyan embriones humanos dentro del principio de coherencia recogido en las reglas financieras aplicables al presupuesto de la UE¹⁰.
- Prohibición de dotar de recursos de la Unión a la investigación sobre clonación humana, modificación genética e investigación con embriones humanos.
- Negar la posibilidad de usar los fondos de cooperación comunitarios para financiar abortos, ya sea directa o indirectamente en los países objetivo.

El registro de la iniciativa se hizo el 11 de mayo de 2012, al que siguió una recogida de firmas que tuvo lugar hasta el 1 de noviembre de 2013. Se presentó a la Comisión el 27 de febrero de 2014. Por último, la propuesta se atendió el 28 de mayo de 2014.

Ambas están formuladas teniendo en cuenta las políticas internas y externas, ya que se incluyen medidas que afectan al territorio de la Unión y otras que tienen que ver con la política de cooperación. También existen diferencias, ya que mientras *Right2Water* ha diseñado una propuesta que tiene en cuenta varias temáticas como los derechos humanos y los bienes públicos; *One of Us* es una propuesta que se basa en la aplicación del derecho a la vida al ámbito científico y la cooperación internacional mediante restricciones en el uso del presupuesto. Por lo que esta segunda opción no ha conseguido unir a grupos heterogéneos para la defensa de la iniciativa como si lo ha hecho *Right2Water*. No obstante, su falta de apoyos de distintos ámbitos se vio compensada con el apoyo de la Iglesia y su infraestructura. Tanto el Papa Francisco como Benedicto XVI dieron su apoyo explícito a *One of Us*; además, se permitió la recogida de firmas en las iglesias¹¹.

6. Análisis de los grupos participantes

La mayor dificultad a la hora de impulsar una ICE es el cumplimiento de los requisitos en cuanto a firmas y cuotas estatales, ya que la ciudadanía no tiene la capacidad suficiente para organizarse en otros países miembros. A esto se debe sumar la falta de una esfera pública europea y el poco interés mostrado sobre temas europeos (Baez, 2013). Por lo que se hace necesaria la articulación de una red de organizaciones que permitan cumplir con los requisitos de la iniciativa (Conrad, 2013; Bouza, 2010).

¹⁰ Reglamento N° 1605/2002 del Consejo del 25 de junio de 2002.

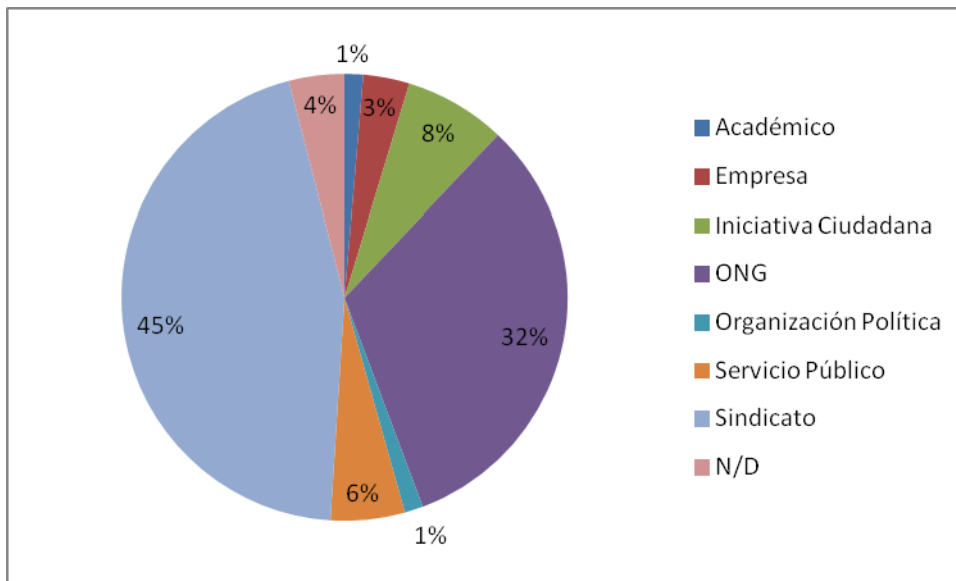
¹¹ Para más información sobre el apoyo de la Iglesia se pueden consultar los siguientes enlaces:

<http://www.oneofus.eu/es/benedicto-xvi-se-suma-a-la-campana-uno-de-nosotros-en-favor-de-la-vida-humana/>

<http://www.oneofus.eu/es/uno-de-nosotros-ha-superado-el-millon-de-firmas-de-apoyo-contabilizadas/>

<http://www.religionenlibertad.com/articulo.asp?idarticulo=29150>

<http://www.oneofus.eu/the-romanian-patriarchate-supports-the-one-of-us-european-citizens-initiative/>

Gráfico 1: Grupos colaboradores de la iniciativa *Right2Water* por ámbito de actuación

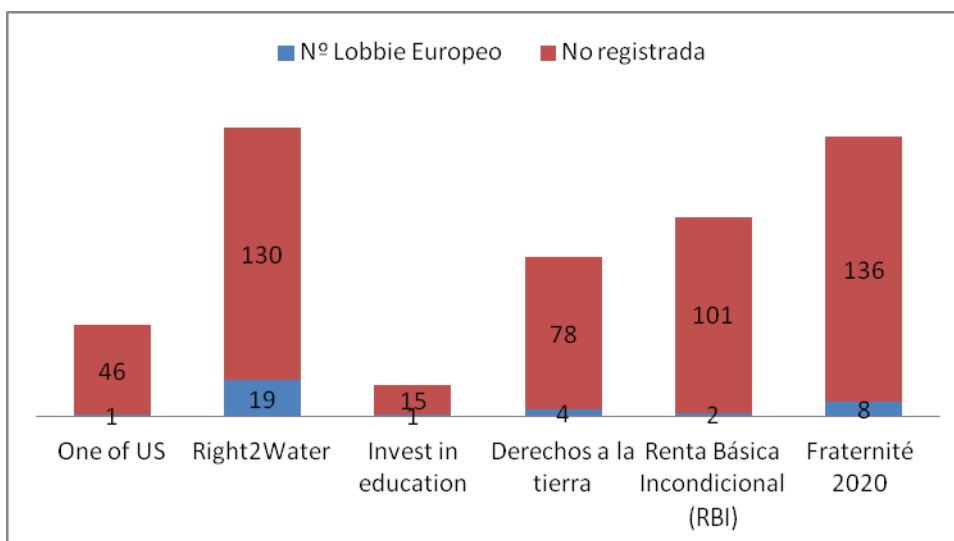
Fuente: Elaboración propia

Uno de los éxitos de *Right2Water* es la conexión de distintos ámbitos, el apoyo de sindicatos (67) y de ONGs (28) de medio ambiente y de desarrollo; se refuerza con apoyos de agrupaciones ciudadanas (11), organizaciones de defensa de los servicios públicos (8), empresas del sector del agua y el saneamiento (5), organizaciones políticas (2) e instituciones académicas (2). Esta variedad de entidades permite dirigirse a distintos segmentos de la población con distintas preocupaciones e intereses.

Esta situación contrasta con *One of Us*, ya que esta iniciativa basa su apoyo en organizaciones pro-vida y en la infraestructura religiosa de los estados donde se han recogido firmas; siendo similar a la de otras ICE obsoletas como Renta básica incondicional y *Education for All* que concentran sus apoyos en grupos homogéneos. La primera obtiene sus apoyos de grupos ciudadanos formados para la defensa de esta iniciativa o su promoción en el ámbito estatal y de entidades que defienden la justicia social. La segunda encuentra su soporte en organizaciones de enseñanza. *Right2Water* tiene una variedad de actores que la apoyan explícitamente lo que le facilita poder cumplir con los requisitos legales y posibilita que su proyecto sea visto desde muchos puntos de vista.



Gráfico 2: Organizaciones colaboradoras de las iniciativas estudiadas por la Comisión y obsoletas ordenadas por su pertenencia al Registro de transparencia¹²¹³¹⁴



Elaboración propia a partir de datos del Registro de Transparencia

Otro de los factores a tener en cuenta es si las iniciativas cuentan con miembros de la sociedad civil que tienen representación en la Unión Europea. Para comprobar este hecho, nos centraremos en aquellas que han sido atendidas y aquellas que no han obtenido suficientes apoyos, además analizaremos la pertenencia (o no) de estas organizaciones al Registro de Transparencia.

La iniciativa que más apoyos de organizaciones ha tenido es *Right2Water* con 149 organizaciones involucradas. Le sigue *Fraternité 2020* con 144, Renta básica incondicional con 103, derechos a la tierra 82, *One of Us* con 47 e *Invest in Education* con 16.

¹² la Comisión y el Parlamento han puesto en marcha un registro voluntario, llamado Registro de Transparencia en el que se encuentran: detalles de la organización, información de contacto, gastos en la realización de lobbying, sus metas, el número de personas que trabajan haciendo lobbying y sus nombres (Greenwood y Dreger, 2013).

¹³ Con el objetivo de que el gráfico ganase en comprensión para el lector se han acertado los nombres de las iniciativas y en el texto se hará referencia en todo momento a este nombre abreviado. Las equivalencias son las siguientes:

- Invest in education: Η ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΑΞΙΖΕΙ! ΜΗΝ ΤΗΝ ΥΠΟΛΟΓΙΖΕΙΣ ΣΤΟ ΕΛΛΕΙΜΜΑ!
- Derechos a la tierra: Acabemos con el Ecocidio en Europa: Una Iniciativa Ciudadana para dar Derechos a la Tierra
- Renta Básica Incondicional: Renta Básica Incondicional (RBI) – Explorando un camino hacia las condiciones de bienestar emancipatorias en la UE.
- Fraternité 2020: Fraternité 2020 - Movilidad. Progreso. Europa.
- Educación Europea: Educación Europea de alta calidad para todos
- Contre les incinérateurs: Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs

¹⁴ Para la elaboración de este gráfico se han utilizado los datos de las páginas web de las iniciativas atendidas por la Comisión y las iniciativas obsoletas. Se han identificado las organizaciones colaboradoras para después buscarlas en el Registro de Transparencia. Más información sobre las páginas web visitadas en cada una de las iniciativas que se encuentran en:

http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/conditions_not_fulfilled
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/answered>
<http://basicincome2013.eu/ubi/es/>



Todas las ICE estudiadas cuentan con una organización que se ha registrado en el Registro de Transparencia de la Unión Europea. La iniciativa que más organizaciones tiene en el Registro es *Right2Water* (19) y la que menos *One of US* (1). Esta situación se puede explicar por el peso específico de la Iglesia Católica en la propuesta y su apoyo que ha permitido cumplir con los requisitos legales. Aunque tal escenario, como veremos, le afectó en la fase de estudio y dificultó la articulación de las propuestas en un programa de actuación político-administrativo.

Es necesario hacer una mención a la composición del Comité organizador de ambas iniciativas.

En *Right2Water*, encontramos que el Comité está formado por 42 personas, en la que tienen un peso específico los sindicatos de 25 países miembros. Tanto el representante de la Comisión como su sustituto son miembros de la *European Federation of Public Service Unions* (EPSU) y el resto de miembros destacados en la página de la ICE también están ligados al mundo sindical; por lo que será esta organización y el resto de sindicatos los que la controlen (Pardo, 2014).

Además de estos sindicatos, hay otras organizaciones que han sido denominadas VIP; es el caso de ETUC, EPSU, *European Anti Poverty Network* (EAPN), *European Public Health Alliance* (EPHA), Social Platform, *European Environmental Bureau* (EEB), *Women in Europe for a Common Future* (WECF), *Aqua Publica Europea* y *Federation of Young European Greens* (FYEG). Todas estas entidades integran otras en su interior y tienen como ámbito de actuación la Unión Europea, a excepción de WECF que se mueve en el contexto mundial.

Otro de los aspectos a destacar es que 6 de estas 8 organizaciones están inscritas en el Registro de Transparencia, por lo que cuentan con conocimiento suficiente de las instituciones europeas y personal formado en este ámbito.

Entre estas organizaciones con presencia en Bruselas y el resto, se producen intercambios de recursos con el que ganan prestigio (Bouza, 2012). Las organizaciones en Bruselas aportan fondos, personal formado en asuntos europeos e información a las organizaciones de los estados miembros. Estas últimas aportan personal voluntario y su organización para promocionar y recoger las firmas al tener un conocimiento completo en el estado miembro al que pertenecen (Pardo, 2014). Esta organización tiene su cúspide en la EPSU (Parks, 2014) a la que seguirían las organizaciones VIP y posteriormente las organizaciones de los estados miembros.

Así, se articula por tanto una red de políticas públicas en la que se crean lazos para llevarlas a cabo y que obedece a una concepción de Gobernanza multinivel, ya que se incluye a actores europeos privados a nivel europeo, nacional, regional y local. Entre ellos, se produce un continuo proceso de negociación en el que defienden sus intereses y se da cierta dependencia entre ellos (Morata, 2002; Parejo, 2004).

La ICE y, en especial, el caso de *Right2Water* ponen de manifiesto el sistema de gobernanza puesto marcha por la UE basado en las “coproducciones”. Esto significa que en la definición y aplicación de las políticas sociales participan igualmente las instituciones públicas, otros agentes sociales y los destinatarios o beneficiarios de las mismas. Se constata que la interdependencia de redes que integran organizaciones públicas, privadas y voluntarias es necesaria para la regulación y gestión de grandes problemas a escala global y que no está en manos de uno o varios estados, sino en la capacidad de gobernanza de los agentes implicados. Se parte del reconocimiento de que ninguno de los actores tiene por sí solo capacidad y recursos para resolver los problemas



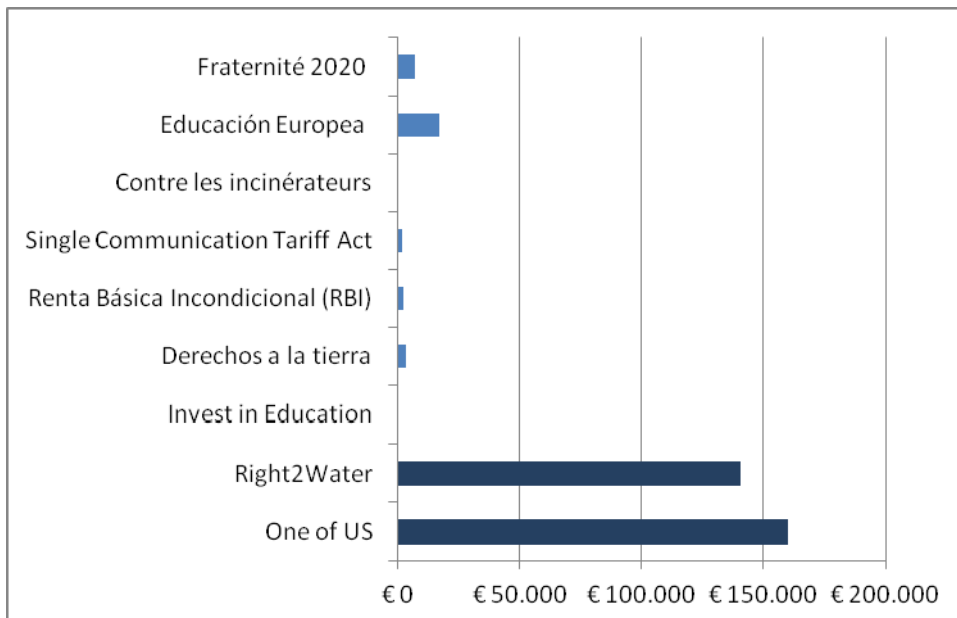
que se plantean (Vallés, 2000). A esta interdependencia en forma de red es a lo que se denomina *gobernanza como coproducciones* que implica un intercambio de recursos puesto que las instituciones europeas necesitan a la sociedad civil para mejorar técnicamente la legislación que producen, ya que con sus propios medios personales es muy difícil que puedan sacarla adelante.

Esta situación respecto la de *One of Us* contrasta enormemente, ya que sólo se ha necesitado el apoyo de 45 asociaciones, a las que sumaron durante el transcurso del proceso otras dos¹⁵. Solo una de estas se encuentra registrada en el Registro de Transparencia.

El Comité organizador está formado por las 7 personas necesarias para poder iniciar el procedimiento ICE; siendo su presidente el representante ante la Comisión. Es un investigador que se dedica al estudio de los Derechos Humanos y pertenece al *European Centre of Law And Justice*; aunque participa en *One of Us* a nivel personal. Los representantes de *Movimento per la Vita* (Italia), *Stiftung Ja zum Leben* (Alemania), Federación Española de Asociaciones Provida (España), *ProLife Alliance and Core* (Reino Unido), *Together for Life Association* (Hungria) y *Humana Vita Foundation* (Polonia) conforman el resto de su composición. Los miembros del Comité son, además, cargos ejecutivos de las asociaciones, a excepción del representante de *Movimento per la Vita* que es profesor universitario y miembro de la organización.

Pero no sólo es importante la composición de estos órganos ejecutivos y el apoyo por parte de la sociedad civil, sino que esta red ha de ser capaz de proporcionar recursos económicos a las distintas iniciativas. Así encontramos ICE como *Fraternité 2020* que tienen más apoyos que *One of Us* y casi tantos como *Right2Water*; pero no tienen organizaciones que les nutran de recursos económicos. En el gráfico 3 se representan las diferencias de presupuesto en cada una de ellas.

Gráfico 3: Presupuesto declarado de las iniciativas atendidas por la Comisión y obsoletas



Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

¹⁵ En concreto estas asociaciones son CRO-VITA y Associazione Sviluppo Europeo. Más información en: <http://www.oneofus.eu/croatian-alliance-for-life-cro-vita-joins-the-european-citizens-initiative-one-of-us/> <http://www.oneofus.eu/it/comunicato-stampa-associazione-sviluppo-europeo/>



El presupuesto de las iniciativas que han sido atendidas por la Comisión es mucho más abultado que el del resto, encontrándose entre los 140.000 y 160.000€. Las otras tienen un presupuesto que oscila entre los 17.000€ y los 2.000€.

Poder contar con recursos es muy importante, ya que permite crear contenidos web 2.0 y utilizar los medios de comunicación con el objetivo de dotarlas de visibilidad en las esferas públicas de los estados miembros (Glogowski y Maurer, 2013). Ambas propuestas estudiadas recogieron firmas en formato físico, así como en formato electrónico.

El presupuesto es algo fundamental a la hora de organizar una ICE ya que puede marcar su éxito o fracaso (Baez, 2013). Hedling (2012) ha comprobado cómo sus organizadores tienen como principal preocupación la financiación y la falta de personal con experiencia en asuntos europeos. Por lo que daría una explicación lógica al uso de miembros de la sociedad civil para articular la Iniciativa Ciudadana Europea.

Estos recursos y el apoyo de la red de organizaciones promotoras han permitido a los organizadores de *One of Us* y *Right2Water* traducir tanto sus páginas web como el material insertado en las mismas. Esto es bastante importante, porque cuantos más idiomas tenga, más oportunidades de conseguir que su iniciativa sea estudiada por la Comisión (Glogowski y Maurer, 2013).

7. Comentario a la definición del programa de actuación político-administrativo

Ambas iniciativas sufrieron destinos dispares en lo que se refiere a la confección de un programa de actuación político-administrativa. La Comisión Europea se comprometió a implementar una serie de políticas incluidas en *Right2Water*; pero no así en el caso de *One of Us* que se rechazó por completo. Tal como hemos adelantado, dicha situación la podemos explicar por la falta de conocimiento de las organizaciones de cómo funciona el entramado de instituciones europeas.

En el primer caso, la Comisión se implicó para mejorar la calidad y el acceso al agua dentro del marco del 7º Programa de acción en materia de medio ambiente, actuar como vigilante para que los estados miembros apliquen la legislación existente en el tema tratado por la iniciativa y mejorarla en esta materia; además de incentivar a los estados miembros para que adecuen sus infraestructuras en cuanto a agua y saneamiento se refiere.

Además, reconoció su neutralidad en temas como la propiedad del agua y la no-aplicación de la legislación de contratos cuando las autoridades locales deciden suministrar por sí mismas el servicio o a través de otros mecanismos públicos (Comisión, 2014). De esta forma, se defiende la autonomía respecto a estas decisiones de los países miembros. También, la Comisión se comprometió a la mejora de la transparencia en temas de agua y saneamiento y a evaluar comparativamente a los estados miembros.

Uno de los puntos más importantes de la ICE y que no se ha visto reconocido por el organismo europeo es la no liberalización del sector del agua y el saneamiento con el objetivo de que quedase fuera del Acuerdo de Libre Comercio Transatlántico. Sin embargo, *Right2Water* intuye un reconocimiento implícito en el comunicado de la Comisión de la re-municipalización de los servicios (Right2Water, 2014).



Por último, la Comisión hará retoques en su política de cooperación y así mejorar la implementación de los derechos al agua y el saneamiento¹⁶.

Los promotores de *Right2Water* y *One of Us* se han organizado y ahora constituyen un lobby que trata de influir en las políticas que tienen que ver con sus intereses. En esta nueva organización, existe una alta probabilidad de que se vuelva a dar el intercambio de recursos que se ha producido durante en la ICE entre los actores que la conforman (Pardo, 2014). Dicha formulación es fruto de la importancia de contar con instituciones que conozcan el ecosistema europeo. En ambas iniciativas, las organizaciones de la sociedad civil han formado una red de políticas públicas que ha cristalizado en una organización de tipo permanente.

8. Conclusiones

La Unión Europea ha ido evolucionando en base a la práctica acumulada a lo largo del tiempo; pero sus esfuerzos se han centrado más en imponer una visión de tipo tecnocrático, sin hacer caso a las demandas de la ciudadanía, unas veces por acción y otras por omisión. Los cambios en sus instituciones se han visto afectados por una visión tecnocrática y unas decisiones donde priman los intereses nacionales de cada estado miembro. Esta situación ha provocado una percepción negativa de la ciudadanía respecto a las instituciones europeas que se ha visto agravada por la falta de esfera pública europea.

Con el objetivo de paliar estos problemas, la Unión Europea ha hecho un esfuerzo por implementar procedimientos que permitan la participación y así reforzar el papel de la sociedad civil en el ciclo de políticas públicas. El diseño de la ICE se enmarca dentro de esta dinámica y supone un instrumento de participación directa de la ciudadanía en el que las organizaciones tienen un papel preponderante.

Right2Water y *One of Us* han sido las primeras iniciativas contestadas por la Comisión, aunque sólo la primera ha producido un programa de actuación político-administrativo. El éxito de la primera estriba en la creación de una red de organizaciones de la sociedad civil diversa y jerarquizada en torno a organizaciones que tienen presencia en las instituciones europeas como lobbies. En esta red se dan lugar intercambios para que las organizaciones que la forman ganen influencia.

Esta iniciativa ha podido superar los requisitos legales y producir resultados por la temática completa y variada que ha dado lugar a una serie de alianzas entre entidades en las que ha habido un intercambio de recursos. Dentro de estos, contar con apoyo financiero y con organizaciones que trabajan en las instituciones ha sido crucial para producir efectos en la agenda de la Comisión.

El uso de la ICE ha producido que las organizaciones participantes se articulen en dos grandes lobbies, uno por cada caso estudiado. El nuevo objetivo de ambas formaciones es el control de sus respectivos ámbitos. Esta situación refuerza la articulación de una esfera pública europea o la inclusión de temas europeos en las esferas nacionales. Dicho entorno, puede dar lugar a que haya intercambios de recursos entre la Comisión Europea y los grupos de interés formados en fases posteriores del ciclo de políticas públicas.

Teniendo ambas experiencias estudiadas en cuenta, podemos afirmar con reservas que se deben poner en marcha una serie de cambios para mejorar la utilidad del

¹⁶ La Comisión Europea ha asumido en este aspecto un enfoque más integrado dentro de Río 20 + y el programa post-2014 de desarrollo (Comisión, 2014a).



procedimiento para la ciudadanía; aunque, tanto el número de casos estudiados, como la falta de más experiencias para su comparación nos obligan a ser cautos en la generalización de nuestras conclusiones.

9. Abreviaturas

CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CITUB	Confederation of Independent Trade Unions of Bulgaria
EAPN	European Anti-Poverty Network
EEB	European Environmental Bureau
EPHA	European Public Health Alliance
EPSU	European Federation of Public Service Unions
ETUC	European Trade Union Confederation
EUROATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FP-CGIL	Funzione Pubblica- Conferazione Generale Italiana del Lavoro
FYEG	Federation of Young European Greens
ICE	Iniciativa Ciudadana Europea
ILP	Iniciativa Legislativa Popular
ONU	Organización de Naciones Unidas
PE	Parlamento Europeo
RBI	Renta Básica Incondicional
TCE	Tratado Constitucional para Europa
UE	Unión Europea
WECF	Women in Europe for a Common Future

10. Referencias bibliográficas y electrónicas

Abellán López, María Ángeles (2013) “Gobernanza social y Universidad en España” en Actas del VI Congreso Cooperación Universitaria al Desarrollo, Editorial Universitat Politècnica de València, ISBN: 978-84-9048-035-9.

Báez, Isabel (2013) “Iniciativa ciudadana europea, revolución institucional y construcción de una comunidad democrática en la UE”, *Revista Universitaria Europea*, nº18 junio: 23-48. <http://www.revistarue.eu/RUE/012013.pdf>.

Bellucci, Paolo., Garzia, Diego y Rubal, Martiño (2012) “¿Importa Europa en las elecciones europeas? Un modelo explicativo de las elecciones del 2009 al Parlamento Europeo”, *Reis* 137, enero-marzo: 25-42.

Börzel, Tanja (1997) “¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea”, *European Integration Online Papers (EIOP)* vol.1. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>.



Bouza, Luis (2010) *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea*. Madrid: Fundación Alternativas. <http://www.falternativas.org/estudios-de-progreso/documentos/documentos-de-trabajo/democracia-participativa-sociedad-civil-y-espacio-publico-en-la-union-europea>.

Bouza, Luis (2012) “Anticipating the attitudes of European civil society organizations to the European Citizens Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote?” en *The European Citizens’ Initiative- a first assessment*, nº24 febrero. Bruselas: College of Europe http://aei.pitt.edu/33631/1/wp24_EG.pdf.

Comisión Europea (2011) *Guía para la Iniciativa Ciudadana Europea*. Bruselas: Unión Europea <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/guide>.

Comisión Europea (2014) *El procedimiento paso a paso*.

Disponible en web:

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/how-it-works>

[Consulta: 14 de agosto de 2014]

Comisión Europea (2014a) *Comunicación de la Comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea «El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!»*.

Disponible en web:

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0005.01/DOC_1&format=PDF

[Consulta: 10 de mayo de 2014]

Comisión Europea (2014b) *Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa ciudadana europea "Uno de nosotros"*.

Disponible en web:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-355-ES-F1-1.Pdf>

[Consulta: 21 de agosto de 2014]

Conrad, Maximilian (2013) “A small-states perspective on the European Citizen’s Initiative”, *Icelandic Review of Politics and Administrations*, Vol.9, Issue 2: 301-322. http://www.irpa.is/article/viewFile/1209/pdf_287.

Colebatch, Hal (2009) “Who makes policy?” en Colebatch, H. *Policy*. Berkshire: Mc Graw-Hill.

Cotino, Lorenzo (2011) “El reglamento de la iniciativa ciudadana europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos”, *Revista de Derecho Político*, nº 81, mayo-agosto 2011: 323-377 <http://e-spacio.uned.es/fez/view.php?id=bibliuned:DerechoPolitico-2011-81-5100>.

Glogowski, Pawel y Maurer, Andreas (2013) *The European citizens’ initiative- chances, constraints and limits*. Viena: Institute for Advance Studies.

https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_134.pdf.

Gómez, Yolanda (2013) “La iniciativa ciudadana en la Unión Europea”, *Panorama Social*, nº 17 primer semestre: 59-69.

Greenwood, Justin y Dreger, Joana (2013) “The Transparency Register: a European vanguard of strong lobby regulation?”, *Interests Groups & Advocacy*, vol.2, 2: 139-162.

Hatton, Lucy (2014) “The impact of the European Citizens’ Initiative on the inclusivity of EU policymaking”. en Actas del PSA Annual Conference, Manchester: Political Studies Association.

http://www.psa.ac.uk/sites/default/files/conference/papers/2014/PSA%20Paper%202014_1.pdf.



Hedling, Elsa (2014) *The European Citizens' Initiative. New opportunities for European civil actors?* Brommesson, Douglas (dir.), Universidad de Lund, Lund <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=3348774&fileId=3348775>.

Jerez, Ariel; Ramos, Alfredo y Allegretti, Giovanni (2012) “Innovaciones participativas y deliberativas para la construcción de esferas públicas europeas, Encrucijadas”. *Revista crítica de Ciencias Sociales*, nº3: 50-64. <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3978097.pdf>.

Klijn, Erik-Hans (1998) “Policy networks: an overview” en Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds) *Managing Complex Networks*. London: Sage.

Klüver, Heike (2013) *Lobbying in the European Union Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change*. Oxford: Oxford University Press

Lord, Cristopher (2001) “Democracy and democratization in the European Union” en Bromley S. (ed.), *Governing the European Union*, Los Ángeles: Sage.

Morata, Francesc (2002) “Gobernanza multinivel en la Unión Europea” en Actas del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa: CLAD <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0044413.pdf>.

One of Us (2012) *Uno de nosotros*.

Disponible en web:

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005>

[Consulta: 21 de agosto de 2014]

One of Us (2012) *Proyecto de acto jurídico*.

Disponible en web:

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/documents/1389>

[Consulta: 21 de agosto de 2014]

One of Us (2012a) *Comité de ciudadanos*

Disponible en web:

<http://www.oneofus.eu/es/comite-de-ciudadanos/>

[Consulta: 21 de agosto de 2014]

One of Us (2014) *Los organizadores de la iniciativa “One of us” seguirán trabajando por la defensa de la vida*.

Disponible en web:

<http://www.oneofus.eu/es/los-organizadores-de-la-iniciativa-one-of-us-seguiran-trabajando-por-la-defensa-de-la-vida/>

[Consulta: 21 de agosto de 2014]

One os US (2014b) *Se sientan las bases de una federación europea “One of Us” para defender la vida en la UE*.

Disponible en web:

<http://www.oneofus.eu/es/se-sientan-las-bases-de-una-federacion-europea-one-of-us-para-defender-la-vida-en-la-ue/>

Parés, Marc (coord.) (2009) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

Pardo, Gonzalo (2014) “La Iniciativa Ciudadana Europea: el caso de Right2Water” en *Inteligencia Colectiva y Talento para lo Público*. Actas del V Congreso del Grupo de



Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid: GIGAPP-IUIOG.

Parks, Louisa (2014) "Framing in the Right2Water european citizens' initiative" en Actas del ECPR general conference. Glasgow: European Consortium for Political Research <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/2313b898-ab57-48ff-ad3f-1b408ffc991e.pdf>.

Parrado, Salvador (2013) "El gobierno electrónico: promesas y retos en Cotarelo", R. *Ciberpolítica: las nuevas formas de acción y movilización política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Parejo, Luciano (2004) "Principios de Gobernanza", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº6 1r semestre: 27-56.

Peña, Javier (2003) "La sociedad civil" en Arteta, A.; García, E. y Máiz, R. (eds.) *Teoría política: poder moral, democracia*. Madrid: Alianza.

Piedrafita, Sonia (2013) "Los ciudadanos ante las elecciones europeas. Retos actuales y propuestas de reforma", *Panorama Social*, nº 17 primer semestre: 139-148.

Ramió, Carles y Ballart, Xavier (2000) "Políticas públicas" en Ramió, C. y Ballart, X. *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Reiff, Karlheinz y Schmitt, Hermann (1980) "Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results", *European Journal of Political Research*, 8: 3-45.

Right2Water (2012) *Water and sanitation are a human right. Water is a public good, not a commodity! Explanatory note*.

Disponible en web:

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/documents/20>

[Consulta: 10 de mayo de 2014]

Right2Water (2012a) *El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!*

Disponible en web:

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>

[Consulta: 8 de agosto de 2014]

Right2Water (2014) *Comunicado de prensa "Falta de ambición de la Comisión en su respuesta a la primera Iniciativa Ciudadana Europea"*.

Disponible en web:

<http://www.right2water.eu/es/node/477>

[Consulta: 21 de agosto de 2014]

Right2Water (2014a) *Campaign 'right2water' is over, Lobby continues*.

Disponible en web:

<http://www.right2water.eu/es/news/campaign-%E2%80%98right2water%E2%80%99-over-lobby-continues>

[Consulta: 21 de agosto de 2014]

Right2Water (2014b) *European Commission starts to implement its response to ECI*.

Disponible en web:

<http://www.right2water.eu/es/news/european-commission-starts-implement-its-response-eci>

[Consulta: 21 de agosto de 2014]



Ruiz, Javier (2012) *Who blogs what?: a qualitative study on the role of the euroblogosphere in a context of a European public sphere*. Dahlgren (dir.), Universidad de Lund, Lund

<http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=3055506&fileOid=3055507>.

Sabatier y Mazmanian (1993): “La implementación de la política pública: un marco de análisis” en Aguilar L.F., *La implementación de las políticas públicas*, México DF: Porrúa.

San Miguel, Jorge (2014) *¿Cómo son los lobbies en Europa?* Madrid: Fundación Alternativas

<http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/zoom-politico/como-son-los-lobbies-en-europa>.

Suárez Antón, Orestes (2014) “La Iniciativa Ciudadana Europea: balance y perspectivas” en *Inteligencia Colectiva y Talento para lo Público*. Actas del V Congreso del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid: GIGAPP-IUIOG.

Subirats, Joan (2008) *Análisis de gestión y políticas públicas*. Madrid: Ariel.

Szeligowska, Dorota y Micheva, Elitsa (2011) “The European Citizens’ Initiative-empowering European citizens within the institutional triangle: a political and legal analysis” en actas para la XVII Conferencia Anual de la Asociación Húngara de Ciencia Política. Budapest: Asociación de Ciencia Política Húngara.

<http://publicpolicy.ceu.hu/sites/default/files/publications/szeligowskaminchevaeci.pdf>.

Tamayo Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas” en Bañón, R. y Carrillo, E. *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.

Unión Europea. Reglamento nº211/2011 del Parlamento Europeo y el Consejo de 16 de febrero de 2011 sobre la iniciativa ciudadana. 11 de marzo de 2011, L65: 1-22

Vallés, José María (2000) *Introducción a la ciencia política*. Barcelona: Ariel.

VVAA. 2014. *Iniciativas obsoletas retiradas*.

Disponible en web:

<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete>

[Consulta: 9 de agosto de 2014]

VVAA (2014) *Iniciativas obsoletas apoyo insuficiente*.

Disponible en web:

http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/conditions_not_fulfilled

[Consulta: 9 de agosto 2014]

de Vreese, Claes (2007) “The EU as a public sphere. Living Reviews”, *European Governance*, Vol. 2, No. 3: 5-22 <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-3>.

Weber Max (2011) *Ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: FCE. Introducción y edición crítica de Francisco Gil Villegas.

Zurbriggen, Cristina (2011) “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”, *Argumentos*, nueva época nº66: 181-208.



CALIDAD DEMOCRÁTICA Y BUEN GOBIERNO PARA LAS POLÍTICAS E INSTITUCIONES SANITARIAS EN EL ÁMBITO ESPAÑOL

Jesús Esteban Cárcar Benito

jesuse.carcar@gmail.com

Prof. Asociado de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Murcia

1. Introducción

Los fenómenos reveladores de un problema social son los que habitualmente constituyen el punto de partida de la “toma de conciencia” y del debate sobre una política pública como es la sanitaria. En este trabajo, pretendo abordar la calidad democrática, de una parte, como cualidad, que debe tener el sistema sanitario y, de otra parte, como calificación y evaluación técnica, en vías de institucionalización y pendiente de consolidar, en aras de la satisfacción de sus destinatarios.

En nuestro país, el incremento del gasto sanitario junto con la legitimación y reconocimiento de los servicios por parte de los ciudadanos y su organización son uno de los problemas fundamentales que afectan a nuestros servicios sanitarios. De suerte que la transformación más relevante en el gobierno sanitario se ha producido en las pasadas décadas con las transferencias de la gestión de la asistencia sanitaria a todas las comunidades autónomas (cc.aa.), puesto que abarca un proceso iniciado tras la promulgación de la Constitución, con la cuestionable centrifugación de las competencias sobre salud pública. La atomización del Sistema Nacional de Salud (SNS), configurado como un conglomerado de servicios autonómicos, a menudo sometidos a una “recentralización”, ahonda hasta el límite la tradicional pérdida de una de las potenciales sinergias del sistema, su carácter de red, en relación a la falta de beneficios en coordinación, conocimiento y eficiencia.

La descoordinación entre los servicios de salud autonómicos dentro del SNS se traduce en la aparición de considerables diferencias en las prestaciones a las que acceden los pacientes. La cohesión territorial y la equidad se han visto puestas en cuestión con determinadas medidas adoptadas durante los últimos años. Los datos estructurales y las cifras del gasto sanitario público ponen de manifiesto que la sanidad pública no puede evitar por más tiempo salir de una situación no sostenible y que, al mismo tiempo, ha llevado a consecuencias dañinas para el empleo y la viabilidad de los sectores empresariales que con él se relacionan. Pero, además, resulta necesario afrontar los retos actuales de la asistencia sanitaria. Así, el impacto del envejecimiento poblacional, la necesidad de incorporar las innovaciones terapéuticas, la innovación y progreso en la medicina y de nuevos fármacos van a suponer, sin duda, un crecimiento del gasto sanitario cuyas previsiones deben ser estudiadas y analizadas por los decisores políticos.

Los déficits de los sistemas sanitarios autonómicos eran conocidos desde muchos años atrás por las demandas de los proveedores, empujadas por retrasos en los pagos, sin que, sin embargo, esta situación tuviera ningún análisis en la economía formal y presupuestaria de los servicios. Aunque diferentes cc.aa. tienen un mismo sistema de financiación sanitaria, éstas generan déficits y deudas muy distintas, lo que apuntan como más probable de esa situación a diferencias regionales de su diseño estructural y su gestión (Rey Biel (Del) P.&Rey del Castillo J., 2012).



2. La política sanitaria y la calidad democrática

La sanidad supone uno de los pilares básicos del régimen de bienestar de los países desarrollados y una política pública. Por ello, los decisores públicos impulsan actuaciones que se llevan a la práctica mediante instrumentos políticos (programas electorales), jurídicos (normativas que regulan cada una de las políticas públicas) y económicos (cuando las políticas públicas se articulan a través de un presupuesto). Toda política pretende incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados con el objetivo de producir un impacto o cambio de esta realidad.

El ámbito sanitario representa uno de los grandes componentes del gasto social (Lindert P., 2004) y constituye, así mismo, uno de los programas de protección social que más apoyo recibe de los ciudadanos; el papel de la salud es una prioridad básica de las personas. Por ello, se distinguen tres objetivos en la política de protección de la salud que deben ser ponderados: 1) maximizar la salud; 2) reducir sus desigualdades; 3) favorecer a los individuos, en función de sus estilos de vida (Navarro V., 2004).

La política sanitaria y el sistema sanitario, entendidos y ejercidos como se hizo en el Estado de Bienestar del siglo XX, parecen no ser ya tan eficaces, según algunos autores, para solucionar los problemas de los ciudadanos (Escudero M., 2005: 50-55). Los sistemas sanitarios, abiertos e interrelacionados con factores determinantes de otros sistemas, como el político, el fiscal o el educativo, son “las organizaciones que prestan servicios sanitarios” (hospitales, centros de salud, funcionarios profesionales y servicios de salud pública) (Durán A.; Kutzin J. et al., 2010). En ellos, sigue perdurando la burocratización y cierta obsolescencia en las formas de gestión, de dirección y de liderazgo que dificultan la buena gobernanza (Dader J., 2008: 133).

La crisis de confianza en las instituciones públicas sanitarias que se extiende en estos momentos del siglo XXI puede ser analizada desde la calidad democrática. También, supone identificar las variables operativas que permiten estimar su medición (sea cuantitativa o cualitativa). No es algo sencillo, pues existen multitud de propuestas heterogéneas, algunas contradictorias. De ahí, que cualquier invocación a la falta de calidad democrática se haya convertido en una mediatización de la competición política, esgrimida, a veces, para descalificar a los adversarios (Gil E., 2010). Como señala Morlino, hay tres ejes para la evaluación en la calidad democrática: en función de los procedimientos normativos (en el proceso de fabricación de las decisiones o acuerdos democráticos), de su rendimientos efectivos (según los resultados obtenidos como producto del proceso democrático), y de la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos (como consumidores soberanos de las resoluciones democráticas) (Morlino L., 2009). En consecuencia, podemos derivar la realización de la calidad de una democracia por el grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos que viven en ella (calidad en relación con el resultado), lo cual le otorga una alta estabilidad de sus instituciones por el apoyo que recibe de la sociedad civil.

3. Las políticas sanitarias: sus límites

Los poderes públicos tienen la obligación de adoptar medidas concretas, (legislativas, administrativas y financieras) que permitan a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción disfrutar del derecho a la salud. Asegurar que elementos deben garantizarse y sean compatibles con las obligaciones respectivas en materia de derechos humanos (marco jurídico definido) sería su función. La aceptación de los derechos humanos incluye la aceptación de la exigibilidad del derecho a la salud (Curra-Lugo V., 2005). Por



otra parte, hay una obligación de los poderes públicos de gestionar de la manera más eficiente las capacidades del sistema de salud.

La primera pregunta, en consecuencia, sería: ¿puede el Estado adoptar medidas e instrumentos de repuesta a la crisis, que derivan de las exigencias de la sostenibilidad del sistema, ignorando sus obligaciones en materia de derechos humanos? La salud sería o no un derecho humano, pero si aceptamos que lo es, sería un derecho pleno. Es decir, frente a un derecho que no lleva consigo un deber del Estado y un derecho de la persona. La crisis económica se está convirtiendo, a juicio de ciertos autores, en una crisis de derechos humanos (Oscoz J., 2013). En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (AG en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966) (PIDESC) obliga al Estado a la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, adoptando hasta el máximo de los recursos de que dispongan los Estados para lograr progresivamente la plena efectividad de dichos derechos.

La opción por el control en el deber de maximizar la disponibilidad de recursos para la realización plena de los derechos económicos y sociales implica un seguimiento constante y la supervisión de cómo se utiliza el presupuesto público, en qué se gasta, cómo se obtiene y a quién beneficia. Un análisis detallado de las políticas públicas, presupuestarias y fiscales, a fin de comprobar si son conformes con los derechos humanos, beneficia la rendición de cuentas y la transparencia de los procesos políticos de naturaleza económica al permitir el debate abierto y público sobre las prioridades presupuestarias (Universidad Queen de Belfast, “Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework”, 2010).

La realización de auditorías a la política fiscal, desde el punto de vista de los derechos humanos, ayudaría igualmente a la evaluación de forma objetiva de las posibles alternativas para la obtención de recursos, de conformidad con la limitación de de no regresividad (Balakrishnan R. & Elson D., 2008). Así, habrá que optimizar las prestaciones sanitarias ante problemas financieros (sostenibilidad) y su rol imprescindible en cuanto a la equidad (Daniels N., 2006). Parece conveniente, además, reorganizar los servicios, los programas de salud y modificar los estilos de vida (Ruger J., 2011).

4. Caracterización del deterioro institucional reciente

Existe un rotundo posicionamiento, según diversos investigadores (*Informe Visión de la crisis de la sanidad pública en España. Análisis prospectivo Delphi, elaborado por la Fundación Salud, Innovación y Sociedad, 8 de marzo de 2013*), sobre el deterioro general de la gobernación de las administraciones sanitarias, especialmente la influencia de las redes políticas clientelares, la capacidad comunicativa y la restricción sin regulación del acceso de los ciudadanos a las bases de datos de la administración, que se ha visto reflejado en un déficit significativamente de buen gobierno de la sanidad (Ortún V., Callejón M., Colomer J., et al, 2009).

Algunos han considerado la opacidad en materias que, como las compras, subvenciones o ciertas contrataciones, no facilitan establecer mecanismos de control social por la propia presencia de los agentes políticos. Hay una limitada rendición de cuentas de las Instituciones sanitarias y se debate poco a la hora de proponer formas de gestión en un sector tan intervenido y con demasiadas zonas de sombra en las decisiones sanitarias, carentes de justificación. (Meneu R., 2009).



La confianza que se otorga a las diferentes instituciones sociales es un importante indicador de la confiabilidad de las mismas para la población y, por lo tanto, es una medida indirecta de si la ciudadanía estará más predispuesta a seguir sus consejos, o a darles su apoyo en temas relevantes. Hoy en día, el ciudadano elabora sus opiniones y define sus actitudes en un ambiente comunicativo (Bennett L.& Entman R. 2001: 5) formado por los medios de comunicación, las redes informales y la comunicación que directamente procede del mundo político (Mazzoleni G., 2010: 278). La mejora continua del SNS supone, por tanto, conocer la opinión de los ciudadanos.

El Barómetro Sanitario 2013 del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, publicado en julio de 2014, tiene como objetivo el “conocer la opinión de los ciudadanos para tomar en consideración sus expectativas, como elemento importante para establecer las prioridades de las políticas de salud. Es un cuestionario que aborda la valoración del funcionamiento del SNS.

En una primera confrontación de resultados, la percepción de la confianza en el sistema sanitario público desciende por segundo año consecutivo. La puntuación en 2013 es de un 6,41 sobre diez, la cifra más baja desde 2010, cuando las personas consultadas por el Barómetro Sanitario le pusieron una nota de 6,57. En 2011, la calificación fue de 6,59 y en 2012 bajó dos centésimas hasta el 6,57. Además, la encuesta que elabora el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) para el Ministerio de Sanidad destaca que el 66% de los españoles opinan que la sanidad funciona bastante bien o bien aunque necesite algunos cambios.

Se parte de que el SNS ha tenido un gran reconocimiento social. Es una de las mejores instituciones valoradas por los ciudadanos, y los barómetros sanitarios anuales señalan que su funcionamiento es aceptable y sus profesionales merecen una alta confianza. El objetivo es “obtener información sobre la percepción que tienen los ciudadanos del funcionamiento del sistema sanitario público y del impacto de las medidas vinculadas a las políticas sanitarias públicas”. En otro orden de cosas, habría que preguntar si en el barómetro existen altas discrepancias tales como: que la muestra no es representativa; qué la distribución de los que no quieren contestar es muy diferente a la de los que contestan; y una mezcla de algunas de esas cosas. Sin embargo, esto no significa la eficiencia, buen gobierno y calidad democrática de un sistema basado principalmente en la solidaridad y subsidiariedad social, y en el que los diferentes gobiernos cubren la mayor parte del gasto sanitario.

5. La gobernanza y el buen gobierno en salud

Es notoria la ausencia de coherencia conceptual en el uso de la palabra gobernanza. Además, tiene una pronunciada afinidad con la normatividad, al ser utilizada para presentar cómo deberían ser las cosas y no cómo son. A menudo, no se concibe como una herramienta heurística de diagnóstico, sino como un impreciso sinónimo de lo político y un pretexto para presentar soluciones ex-ante (Hufty M.; Bascolo E.; Bazzani R., 2006). El término *gobernanza*, usual traducción de *governance*, se ha incorporado al castellano con un sentido equiparable al buen gobierno, entendiéndose como objetivo el logro de un desarrollo económico social e institucional duradero. La Unión Europea (Vid. La gobernanza Europea -Libro Blanco Diario Oficial nº 287 de 12/10/2001) reduce a cinco los principios que constituyen su base: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. El *buen gobierno* es, en relación con la anterior, la capacidad del gobierno de: 1) promover la transparencia y la opinión pública; 2) proveer eficiente y efectivamente servicios públicos; 3) promover la salud y bienestar de



los ciudadanos; y 4) crear un clima favorable para un crecimiento económico estable (Ley 19/2013, de 9 de diciembre). Su esencia reside en los valores éticos tanto de la ética personal como de la ética política, en definitiva, en virtudes cívicas. La expresión *Buen Gobierno* en el sector público implica, en esencia, políticas y toma de decisiones que sirvan al interés público.

Asimismo, la Organización Mundial de la Salud (OMS), en *Good Governace for Health*, 1998, refiere la gobernanza en el ámbito sanitario como “la participación de actores a los cuales les concierne la definición e implementación de políticas, programas y prácticas que promueven sistemas de salud equitativos y sostenibles”. El *Buen Gobierno* adquiere significado y valor ante sus contrarios: el mal gobierno y el desgobierno (corrupción, arbitrariedad, fraude, autoritarismo, incompetencia, despilfarro).

6. Transparencia y rendición de cuentas

Un entorno de opacidad y limitada rendición de cuentas es un medio propicio para que proliferen la captura por intereses de burócratas, políticos y lobbies. A todos los niveles, el buen gobierno de la sanidad requiere el concepto de transparencia que implica tres modalidades: transparencia activa, transparencia pasiva y transparencia participativa (Larraín H., 2008): 1) Transparencia activa: obligación de la administración de difundir su información; 2) Transparencia pasiva: derecho de los ciudadanos a reclamar la información que consideren oportuna; 3) Transparencia participativa: obligación de la administración de difundir los datos para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de reutilizarlos para generar valor (portales open data).

No hay duda, que mientras a nivel micro los elementos están bastante establecidos (consentimiento, decisiones informadas, protección de la privacidad, integridad profesional), menos claro están los otros niveles. La rendición de cuentas (*accountability*) supone hacer visible el proceso de toma de decisiones, así como el modelo aplicado. Habrá, por tanto, que marcar directrices que establezcan un equilibrio entre equidad y maximización de resultados para garantizar la igualdad de oportunidades en salud (Daniels N., 2006).

Ahora bien, aunque el acceso a la información en España no es homologable a los países de nuestro entorno, tenemos normativa que afecta a la transparencia y acceso a datos sanitarios, ya reconocidos por la Ley 30/92 (LRJAP) y la Ley 41/2002 básica de la autonomía del paciente relativos a la información asistencial y otros elementos a considerar (Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública) que al igual que algunas normas autonómicas hacen grandes declaraciones de intenciones sobre transparencia y derecho a la información. El alcance de la norma, *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, afecta a la administración y servicios sanitarios de titularidad pública, departamentos universitarios, empresas públicas, agencias, fundaciones y organizaciones en las que el 50% de la titularidad sea pública. No obstante, no tiene el alcance de otros países para las actividades privadas realizadas con fondos públicos (subvenciones, conciertos) (Villoria M., 2014: 23-28).

La precitada Ley establece la *transparencia activa* y la obligación de un portal con los datos más relevantes sobre información institucional, organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, presupuestaria y estadística. Por otra parte, contempla la *transparencia pasiva*, dado que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, entendida esta la que obre en poder de cualquiera de los sujetos incluidos. Se



establecen unos límites genéricos a este derecho, que al poder interpretarlos restrictivamente, pueden socavar los derechos de acceso; estos límites son imprecisos y algunos de ellos podrían cercenar el acceso a ciertos datos de salud pública al poder colisionar con “intereses económicos y comerciales”.

Hay un grupo de excepciones, por ejemplo, no podemos pedir los informes técnicos (elementos de juicio) en los que se basó una decisión. No trata la citada norma la transparencia participativa, al estar incorporada en el Real Decreto de reutilización de la información pública (R. D. 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público), para el ámbito del sector público estatal. No hay una incorporación tampoco del régimen de sanciones previstas en caso de incumplimiento ni contempla medidas para promover la cultura del principio de transparencia. El desarrollo de la ley requerirá el establecimiento de unidades de información y la formación de profesionales en estos temas.

6.1. Los instrumentos de la transparencia

La naturaleza extremadamente técnica de la información sanitaria, el hecho de que con frecuencia los tratamientos no son repetidos en el tiempo (lo cual eleva el coste de adquirir información) o la imposibilidad de estimar el precio adecuado para un determinado servicio (particularmente en circunstancias de urgencias en las que no hay tiempo de elegir proveedores sanitarios) constituyen algunas de las diferencias más claras de la condición de información perfecta, imprescindibles para el funcionamiento de un mercado (Moreno Fuentes F., 2013).

Los sistemas sanitarios universalistas y públicos deben tener sistemas de información, a través de las TIC, que deben recopilar no sólo datos sobre los parámetros de salud de la población, el desempeño del sistema de salud y la infraestructura sanitaria, sino también información sobre los factores determinantes de dicha salud y evaluar el impacto de las políticas públicas en materia de salud.

El Sistema de Información es, por lo tanto, uno de los elementos especiales para hacer frente a los retos presentes y futuros derivados de la realidad organizativa y de las demandas que plantean los actores que integran el Sistema Sanitario. En primer término, los ciudadanos, que se encuentran más y mejor informados y, por lo tanto, se muestran más exigentes respecto al cuidado de la salud lo que, además, conlleva una mayor demanda de servicios y un gasto creciente. En segundo lugar, los profesionales son cada vez más concienciados en la gestión y en la calidad de los servicios prestados. Por último, las administraciones sanitarias que, en una situación de recursos limitados, deben buscar la eficiencia y la calidad.

No obstante, la creación de un Sistema de Información Sanitaria debe permitir a cada uno de sus usuarios tener acceso a la información necesaria para tomar decisiones en el marco de sus competencias (open data): a las cc.aa., fundamentalmente para la planificación y gestión de los Servicios de Salud; al Ministerio y al Consejo Interterritorial para el seguimiento de los grandes objetivos del Sistema Nacional de Salud; y a los ciudadanos para valorar el funcionamiento de un sistema del que son partícipes.

La información sistemática y estructurada tiene dos utilidades principales: permite la evaluación y la rendición de cuentas. La evaluación es necesaria para que el sistema de salud haga frente a los nuevos retos sociales (nueva ciudadanía), demografía (envejecimiento) y sanitarios (avance tecnológico, enfermedades emergentes) que surgen continuamente (Zahr A. & Boerma T., 2005).



La obligación de rendición de cuentas hace que la información estadística sea necesaria, por tanto, para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos. En el sector sanitario, sería conveniente que se publicará “datos con periodicidad regular sobre el número de hospitales, y su rendimiento; sobre listas de espera de los distintos centros sanitarios; catálogos de los distintos servicios públicos y sus condiciones de acceso (horarios, precios)” (Villoria M., 2014:57).

6.2. Información y benchmarking

La mejora de la calidad y la transparencia del gobierno sanitario tienen un impacto también la salud de la población a través de las políticas (estrategias de salud intersectoriales), de la gestión de las organizaciones. Buscar que la inversión pública sea acertada, que los recursos humanos sean los más cualificados y óptimos (formación, investigación, movilidad, meritocracia), que los costes de provisión de servicios sean menores (con reguladores independientes), y que se estimule la competencia comparativa en resultados, son factores claves. Los elementos que habrá que hacer transparentes, por tanto, son los procedimientos, y con qué recursos y qué resultados se obtienen (Meneu R. & Ortún V., 2011).

Se ha demostrado la comparación entre centros sanitarios, *benchmarking*, y la retroalimentación de los resultados de forma transparente contribuyen directamente a una mejora en los resultados, pero también a un importante ahorro al mejorar la adecuación de los procedimientos (Larrsson S. et al. 2012). Este constituye un elemento excepcional para todos los sistemas sanitarios que busquen la mejora de su desempeño, la corrección de las desigualdades y la redirección de los esfuerzos hacia las necesidades de salud de la población con nuevos servicios accesibles y asequibles.

6.3. La evaluación

La efectividad y la eficiencia permiten corregir las deficiencias de la información asimétrica. El objetivo de la evaluación es analizar las diferentes etapas, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, comprobando la validez, tanto interna como externa, de las políticas públicas (Victora C. & Santos I., 2008). Es decir, el rango de la valoración de medios y objetivos. Hay que señalar que las actitudes, los intereses y los valores son una parte esencial de la política; las proyecciones están sujetas también a juicios y conflictos políticos. Además, cuanto mayor sea el plazo del pronóstico son mayores las posibilidades de manipulación no sólo por los gestores y decisores políticos, sino de grupos de presión y corporativos por el falseamiento de la información (Olmeda J., 1999). La evaluación requiere evidencias respecto al diseño, la puesta en práctica y los resultados de políticas públicas de salud. En términos generales, la evaluación tiene que servir para determinar el grado de consecución de los objetivos, mejorar la implementación de las políticas, contribuir a su base científica y rendir cuentas ante la ciudadanía (Pinilla J. & García A., 2010).

La evaluación económica incluirá mecanismos de observación de las preferencias sociales en sus controles, dada la evidencia de que los individuos pueden estar dispuestos a cambiar eficiencia por equidad. Las formas de establecer estas prioridades en la distribución de recurso sanitarios se han dividido en dos grandes grupos: a) las que hacen referencia a las características de los pacientes (como la edad, el sexo, la renta, el estilo de vida, etc.) y b) las que tienen que ver con los cambios en salud que pueden alcanzarse, variación en los niveles de salud, efecto y duración de resultados, etc. Sin embargo, hasta ahora, la inclusión de efectos distributivos en las alternativas de asignación de recursos sólo se ha hecho de forma marginal (Rodríguez M. & Barber P., 2005).



7. El problema de las listas de espera: una necesidad de calidad democrática

Las listas de espera son un auténtico termómetro para evaluar la respuesta de la Sanidad a las necesidades de la población en materia de salud. Actúan como barrera, retrasando el acceso de los ciudadanos a los servicios y prestaciones sanitarias, y de esa manera, enmascaran el posible déficit del sistema sanitario regional en cuanto a la gestión y recursos, tanto humanos como materiales. A pesar de no afectar a los casos urgentes, en los casos en los que se producen serios colapsos, son uno de los aspectos que mayor insatisfacción produce entre los usuarios de la sanidad.

No cabe dudas, por tanto, que el problema de las listas de espera es uno de los grandes retos de cualquier sistema de salud con independencia del modelo de organización, de gestión o de financiación. En esencia, las listas de espera surgen como una forma de racionamiento implícito, cuando se produce un desequilibrio entre oferta y demanda en sistemas donde la provisión de servicios sanitarios se realiza básicamente a través de la administración pública con universalidad y gratuidad plenas.

Las listas de espera están ocasionadas por un conocido mecanismo económico: los bienes y servicios que se producen son, por naturaleza, escasos, y para distribuirlos o asignarlos en la población demandante solo hay dos procedimientos: el precio de mercado, que presupone la capacidad de pagar, y la “cola”, que regula la atención por orden de llegada. Los sistemas de salud públicos universalistas financiados por impuestos han suprimido el precio de mercado a fin de asegurar a todos los ciudadanos un tratamiento similar ante una misma necesidad, prestan una asistencia gratuita en el momento del servicio. La espera es la interrelación inevitable de la gratuidad.

De este modo, a la hora de hablar de listas de espera, los datos globales pocas veces nos dicen algo, especialmente si antes no pactamos unas reglas del juego. Es esencial encontrar datos de listas de espera que no mezclen, intervenciones quirúrgicas de alta gravedad (y baja frecuencia, por lo general) con otras de baja gravedad (pero alta frecuencia), pero no es así, aunque hubo un intento anterior (R. D. 605/2003, de 23 de mayo). Además, nos podríamos preguntar si realmente las listas de espera sirven para evaluar el desempeño del SNS (Padilla J., 2013).

Es imprescindible reivindicar el sistema de información sobre las listas de espera: que sea público, transparente y comparable; que todos los pacientes estén informados sobre las garantías legales que les asisten en caso de no cumplirse los plazos garantizados; que se agilice y facilite la derivación desde atención primaria a las pruebas diagnósticas (Costa Font J., 2001).

Sobre las listas de espera, se ha preguntado a los ciudadanos qué criterios creen que se deberían tener en cuenta para establecer el orden de los pacientes, sin contar la urgencia. De esta forma, se ha comprobado en el Barómetro último del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de 2013, publicado en julio de 2014, señala que el 84,4 por ciento cree que como primera norma debe prevalecer el criterio del médico de prioridad o gravedad. En segundo lugar (35,6%), debe valorarse si el problema de salud repercute en la autonomía del paciente para su propio cuidado y, en tercer lugar (29,2%), la fecha de entrada de los pacientes en la lista de espera.

Por tanto, el aumento de la participación individual en el diseño de los criterios de priorización de listas de espera iría asociado a una mejora en las respuestas obtenidas por el ciudadano e indicaría un aumento de su confianza (Rico A. & Pérez-Nievas S., 2001). Una lista de espera con unos tiempos de demora adecuados a las necesidades



clínicas y sociales de los pacientes es un indicador de buenos resultados y una exigencia ciudadana (Cañizares A. & Santos A., 2011).

8. Transversalidad de las políticas sanitarias

8.1. La calidad en las políticas de salud

Las políticas de salud, ésas de las que se proclama su deseable transversalidad, distan de estar en la agenda pública (orientación explícita del gobierno de lo público hacia la mejora de la salud de los ciudadanos). A lo sumo, pueden hallarse algunas afirmaciones inconexas sobre los servicios asistenciales, generalmente en forma de construcción de nuevas estructuras. En una sociedad, donde la percepción de los supuestos logros se superpone a la coherencia, es fácil atraer la acción política hacia los objetivos de los proveedores de inputs. Más allá de que la salud no está en todas las políticas, los beneficios vinculados a la promoción de la salud raramente son percibidos en otras áreas del arco de las políticas, como las industriales o comerciales (Bernal Delgado E. & Ortún-Rubio V., 2010).

Por tanto, es necesaria la implementación de mecanismos que garanticen la calidad de las prestaciones, a través de la potenciación de la medición basada en la evidencia y la evaluación del desempeño, por parte de las agencias, profesionales e instituciones. Además, podríamos enumerar: “la elaboración de guías de práctica clínica, la difusión de modelos de referencia y buenas prácticas, la evaluación de las tecnologías sanitarias, la redacción de planes de calidad o la elaboración de registros (de prácticas, reacciones adversas, etc.), junto con una cultura de investigación y evaluación de las políticas sanitarias I+D+i”.

Existe un reclamo social, profesional y política sobre muertes innecesarias (hernia abdominal, colelitiasis y colecistitis, tétanos, sarampión, tuberculosis...) pero no de las muertes sanitariamente evitables (isquémicas del corazón, algunos cánceres...) (Rodríguez P., 1997). La utilización adecuada de los servicios sanitarios viene determinada por factores que afectan a la demanda (percepción de salud, precio, tiempo de acceso, renta) y por los que afectan a la oferta, incluido el estilo de práctica de los médicos, es decir la calidad.

8.2. Objetividad y práctica clínica

La calidad del gobierno sanitario también hace referencia a la práctica clínica, que precisa de profesionales autónomos en su ámbito, responsables, en un entorno que debe promover su orientación hacia los objetivos deseables (Gérvás J., 2009) que fomente la variabilidad razonable, y limite lo científicamente inexplicable.

En consecuencia, las *dádivas* (regalos) y la participación masiva de las industrias en la formación continuada de los médicos contribuyen a una pérdida de objetividad e imparcialidad y a una obligación de correspondencia; así, se alinean, a veces, los intereses de los profesionales con los de las industrias, muchas veces en perjuicio de las necesidades de los pacientes y una práctica clínica objetiva.

8.3. El papel de los profesionales y las organizaciones

El papel, por tanto, que pueden desempeñar las organizaciones profesionales en el gobierno sanitario merece una reflexión abierta. En un entorno, en el que apenas se enuncian políticas sanitarias globales con directrices *objetivables*, y una ausencia de la interlocución con los profesionales, usuarios y ciudadanos mientras, a veces, tienen más



voz los grupos de presiones industriales y corporativas, es un tanto difícil interactuar. Debería fomentarse a “una revalorización del pluralismo y de los espacios del profesionalismo”.

La tarea, aún por hacer, y a la que coadyuvarían las citadas entidades profesionales requiere: “1) mejor capital humano, atraer talento y mejorar la formación (por tanto, incentivos a formarse y una sociedad más *meritocrática* en sus mecanismos de selección y promoción); 2) menores costes de los servicios; 3) inversión pública acertada; 4) movilidad de personas y capitales; 5) estimular la competencia, la reducción de la influencia de la endogamia” (Meneu R. & Ortún V., 2011).

8.4. El papel de la participación de los ciudadanos

Reconducir los órganos de participación o explícitamente abolidos, intentar hacer funcionar los Consejos de Salud manifiestamente deficientes, facilitar el ejercicio consultivo—no meramente nominal—de una elección libre, permitir la e@participación son, entre otras iniciativas similares. Tareas que incluso requerirán el recurso a un nuevo marco regulatorio nuevo (Costa-Alcaraz A. et al., 2013). Esta es una dificultad sumada para la eficacia de los intentos de redirección del buen gobierno de la sanidad que radica en las importantes carencias de representatividad social (López-Casasnovas G., 2009).

Es necesario que tanto los usuarios del sistema sanitario público como los profesionales que proveen la asistencia se *co-responsabilicen* en la gestión y permitir que las organizaciones ciudadanas participen en la regulación y el control de la política sanitaria (Meneu R., 2009). La *co-responsabilización* es imposible si de forma previa no se establecen mecanismos de participación ágiles y no se identifican valores compartidos. Por ello, resulta imprescindible contar con directivos que ejerzan un liderazgo basado en valores renovados (Galindo P., 2003).

8.5. La ética asistencial

En la actualidad, la relación que establecemos con el entorno adquiere cada vez mayor complejidad. La aparente expansión ilimitada de la ciencia nos genera la necesidad de una reflexión paralela que valore si vulnera o pone en peligro aquello para lo que es su fundamento: el desarrollo armónico e integral de la humanidad. Esta afirmación se hace especialmente emergente en aquellas especialidades que están en contacto, y tienen su razón de ser en la vida humana; la biomedicina está necesitada de esta reflexión adyacente.

Otro punto de partida será la distribución de los recursos sanitarios existentes. Esto añade un nuevo aspecto a la reflexión en el que la ética debe estar junto a la asignación. La sociedad reclama la necesidad de que el interés de la ciencia y el interés personal tengan en cuenta los intereses de la comunidad, especialmente en la justa repartición de los recursos. Por ello, en el sistema sanitario se plantea la necesidad de construir lugares que sean capaces de dar criterios que ayuden en la toma de decisiones. Una de estas instancias son los Comités de Ética, que requieren un apoyo e impulso institucional, órganos precisamente de encuentro interdisciplinar capaces de propiciar un contraste esclarecedor entre los distintos aspectos sanitarios, jurídicos, éticos, sociales etc., que pueden estar presentes en una toma de decisión clínica.

Los valores de la ética pública democrática de la sanidad suponen: los ejes fundamentales, los principios a los que responde la sanidad pública (universalidad, equidad, solidaridad) y los atributos que son específicos de buen gobierno (democracia, rendición de cuentas, transparencia, responsabilidad, participación, eficiencia, calidad, seguridad, respuesta a las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos).



Empero, todo ello, siendo necesario, no es suficiente, como muestra la experiencia. Son imprescindibles además instrumentos complementarios que refuercen las garantías de integridad en las conductas de sus miembros. Entre estos instrumentos destacan: los códigos de conducta, la regulación de conflictos de interés, unidades para prevenir el fraude y la corrupción, así como entidades y figuras especiales para velar por la integridad.

8.6. Solvencia del sistema sanitario

La posible evolución del sistema sanitario señala a que el ritmo de crecimiento futuro del gasto dependerá fundamentalmente de la regulación (la limitación) de la inversión y el acceso a la alta tecnología médica, del desarrollo de estrategias de prevención capaces de mejorar la calidad de vida de las personas, así como de la adopción de tratamientos coste-efectivos. En consecuencia, el previsible aumento del gasto sanitario derivado del envejecimiento podría ser abordado a partir de cambios por el lado de la oferta: atención primaria y comunitaria con suficientes recursos y poder de coordinación respecto a otros niveles de atención, una mayor dimensión del sector público respecto al privado, políticas de control y planificación del número de profesionales en ejercicio y de la inversión en alta tecnología y sistemas de pago, basados en la capacitación y mecanismos de reembolso (Gerdtham U. & Löthgren M., 2002). No estamos, por tanto, en la línea de aumentar los recursos totales asignados a los sistemas de protección social y sanitario, sino de “adaptar su funcionamiento al significativo crecimiento de la demanda y, en consecuencia, de los componentes de gasto, relacionados con la cronicidad y la dependencia” (Ahn A. & Caldewell, K., 2003). Es decir, la prestación sociosanitaria. Por otra parte, el sistema sanitario afronta dos grandes retos como lograr su deseabilidad por los importantes grupos de ciudadanos, aún desarraigados y desafectos, y garantizar su “solvencia”, concepto más relevante que “sostenibilidad” (Repullo J. & Freire J., 2008).

8.7. Gestión independiente

No obstante, el mejor gobierno de las organizaciones sanitarias requerirá, a medio plazo: una carrera directiva más meritocrática, responsables con alta capacitación, formación y con los incentivos adecuados. Hay muchas formas organizativas intermedias entre las públicas y las privadas, respecto a la estrategia de radicalismo selectivo (Ortún V. & López-Casasnovas G., 1993). Debe existir una opción más válida que la homogeneidad y uniformidad inactiva (Maldonado A., 2006).

El contexto actual desincentiva en los gestores cualquier intento de añadir criterios distintos a la mera lógica de competición partidista, de la que suele emanar su legitimidad, o la satisfacción de los intereses de los sectores dominantes en la organización, minimizando con ello la perspectiva conflictual. Hay que partir de lo “macro” para las grandes decisiones y resguardarse en lo “micro”. Y esto pasa por anclar la cuestión de las normas clínicas, alinear incentivos, fomentar movilidad geográfica, funcional, entre especialidades, flexibilizar, autonomía cuando se pueda, descentralización, en la mayoría de los casos, bajo unas reglas de juego.

9. Conclusiones finales para la calidad democrática de la sanidad

1º En las posibles soluciones de los gobiernos de la sanidad, apremia fortalecer y normalizar la información estratégica anticipada. En definitiva, cualquier evaluación y mejora del buen gobierno sanitario exige una información relevante, asequible y accesible para los decisores políticos, directivos, gestores, profesionales sanitarios y el



ciudadanía en general, junto a una rendición de cuentas. Asimismo, someterá a una auditoría sistemática, capaz de detectar y corregir sus fallos elaborando programas de rectificación, rediseño y programación, a las instituciones (Gil E., 2010).

2º A todos los niveles, el gobierno sanitario con calidad democrática supone transparencia, responsabilidad e incentivos para promover la participación. Este triángulo no es discrecional y arbitrario ya que, en las cuestiones de confianza, su adecuada reorientación pasa por su evaluación (Meneu R., 2009). Las intervenciones deberían de acudir no sólo a criterios economicistas, sino a valores éticos, que sean capaces de aflorar los conflictos de intereses. Hay una necesidad de reconstrucción de la idea de que *más es indefectiblemente mejor*.

3º El gasto sanitario debe regirse, sin excepciones, por la valoración y constatación de que su aumento vale realmente los que cuesta. De hecho, en la mayoría de las discusiones sobre asignación de recursos sanitarios, éste es casi, como diría Charles Worth, “un ritual de encantamiento”, y se ha supuesto sin lugar a dudas que es la comunidad, a través de una posible consulta sobre sus deseos para determinar lo que realmente quieren. En consecuencia, las políticas sanitarias y la toma de decisiones pueden explicitarse por los valores que subyacen en las decisiones tomadas y ajustarlos a valores compartidos por el conjunto de la sociedad, la gobernanza sanitaria compartida (*shared health governance*), además, debe crear puntos de referencia de equidad (*bechamarks of fairness*) y ajustarse a ellos (Ruger J., 2013).

4º La legitimidad social, que hace que el ciudadano esté dispuesto al mantenimiento de un sistema sanitario público, está basada en la capacidad de respuesta a sus necesidades obteniendo un sistema sanitario seguro, efectivo, eficiente y equitativo. Son necesarias políticas adaptativas, estructuras elásticas y prospectivas en el largo plazo; la complejidad de los modernos problemas exige flexibilidad, autoorganización y descentralización a la hora de afrontar sus soluciones. Los objetivos más amplios del sistema sanitario, una vez determinados, (por ejemplo, la provisión de sanidad básica como una condición de autonomía y el aumento de la igualdad, la justicia, la elección y el control del paciente) suponen los medios para conseguir estas metas, que podrían incluir algún elemento del mercado (Worth Ch., 2003).

5º Por último, todo lo anterior permite considerar a una organización como de confianza y de mayor credibilidad en lo que hace y oferta. La paradoja es que, aunque se requiere un importante esfuerzo para lograr una buena reputación, ésta puede perderse raudamente. La reputación supone prestigio y se fundamenta en las percepciones (Satir Ç., 2006), que los clientes (externos e internos) y otros grupos de interés tienen de una organización (Navarro I.; Mira J.; Lorenzo S., 2012). Es el resultado, por tanto, de combinar: solidez como organización, respeto y consideración hacia el cliente (ciudadano) y sus allegados, profesionales, proveedores y otros grupos de interés; calidad percibida del producto o servicio que brindan; capacidad de innovación; y su ética y responsabilidad social y buen gobierno (económico, laboral y social) (Bennett R., & Kottasz R., 2000).

10. Bibliografía

Ahn, A. & Caldwell, K. (2002). *Gasto sanitario y envejecimiento de la población es España*, Fundación BBVA, Madrid.

Balakrishnan, R. & Elson, D.(2008).“Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights”, *Essex, Human Rights Review*, nº 5. p. 1.



- Bernal Delgado, E. & Ortún-Rubio, V. (2010). “La calidad del Sistema Nacional de Salud: base de su deseabilidad y sostenibilidad”, *Gaceta Sanitaria* nº24 pp. 254–258.
- Bennett, L. & Enmant, R. (2001). *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*. Cambridge: University Press, United States .nº 226, pp. 52-61.
- Bennett, L. & Kottasz R. (2000). “Practioner perceptions pf corporate reputation: an empirical investigation”, *Coorp. Comm. Int. J.* nº 5, pp. .224-235.
- Cañizares Ruiz, A.& Santos Gómez, A. (2011).“Gestión de listas de espera en el Sistema Nacional de Salud”, [Documento de trabajo 174/2011], *Fundación alternativas*.
- Costa-Alcaraz, Ana M.; Calvo-Rigual,F.; Siurana-Aparisi,J. (2013),“La gobernanza compartida y la razonabilidad como aportaciones éticas a la política sanitaria”. *Rev. Esp. Salud Publica* [online], vol.87, n.2 [citado 2014-09-06], pp. 137-147. Disponible en: <http://scielo.isciii.es/scielo.php>
- Costa Font, J. (2001). “Listas de espera en sanidad”, *Farmacia profesional*, Vol. 15, nº. 3 (mar), 2001, pp. 22-26.
- Carden, A. & Verdon, L., (2010). “When is corruption a substitute for economic freedom?” *The Law and Development Review*, nº 3, pp.41–64.
- Currea-Lugo, V. (2005). *La salud como derecho humano*, Bilbao, Universidad de Deusto.
- Dader, J. L. (2008). "La adolescente investigación en comunicación política: estructura del campo y tendencias prometedoras". En, Martínez, Manuel (coord.). *Para investigar la comunicación, propuestas teórico-metodológicas*. Madrid: Tecnos.
- Daniels, N., (2006). “Toward ethical review of health system transformations”. *Am J Public Health*. Vol. 96, nº 3. pp. 447-51.
- Durán, A.; Kutzin, J.; Martín-Moreno, J.M.; Travis, P. (2010). “Understanding health systems: scope, functions and objectives”. In: Figueras et al (eds). *Health Systems, Health and Wealth*. Cambridge University Press.
- Escudero, M. (2005). *Homo globalis: en busca del buen gobierno*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe.
- Galindo Calvo, P. (2003). “El liderazgo basado en valores. El marketing social como herramienta para el desarrollo de líderes a través de los medios de comunicación de masas”.*Etic@net*
http://www.ugr.es/~sevimeco/revistaeticanet/Numero1/Articulos/El_liderazgo.pdf.
- Gerdtham, U.G. & Löthgren, M., (2002). “New panel results on cointegration of international health expenditure and GDP”. *Applied Economics*, 34(13), pp.1679-1686.
- Gérvas, J. (2009) “Gobierno clínico de la clínica diaria”. En Ortún V. (ed) *El buen gobierno sanitario*. Madrid: Springer, pp. 27–45.
- Gil Calvo, E. (2010). “Calidad democrática . enfoque teórico y posible medición” en *Calidad democrática y Buen Gobierno*, Madrid: AEVAL, Ministerio de Política Territorial, FEMP.
- Hufty, M.; Bascolo, E.; Bazzani, R. (2006). “Gobernanza en Salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación”. *Cadernos de Saúde Pública/Reports in Public Health.*; 22(x): pp.109- 118.



- Larraín, H. (2008), *Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile. La modernización que faltaba*. Fundación Jaime Guzmán.
- Larsson, S.; Lawyer, P.; Garellick, G.; Lindahl, B.; Lundström M. (2012). "Use of 13 disease registries in 5 countries demonstrates the potential to use outcome data to improve health care's value". *Health Affairs*", nº 31, pp.220- 2266.
- Lindert, P. (2004). *Growing public social spending and economic growth century since the eighteenth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López Casanovas, G. (2009). "Una visión de futuro de las políticas de salud". *Gaceta Sanitaria* nº23, pp. 458–461.
- Maldonado, A. (2006), "Revisión de la literatura en español en torno a gobernabilidad y salud". *Proyecto ALCUEH*.
- Mazzoleni, G. (2010), *La comunicación política*, Alianza Editorial, Madrid.
- Meneu, R. (2009). "Evaluación del buen gobierno sanitario. Algunas reflexiones para su mejora". *El buen gobierno sanitario*. Colección de economía de la salud y gestión pp.23ss.
- Meneu, R. & Ortún, V. (2011). "Transparencia y buen gobierno en sanidad. También para salir de la crisis", *Gaceta Sanitaria*. Vol. 25(4), pp-333–338
- Morlino, L., (2009). *Democracias y democratizaciones*, Madrid: CIS, pp.184-210.
- Moreno Fuentes, F. (2013). "Capítulo VII. Políticas sanitarias en perspectiva comparada. Descentralización, mercados y nuevas formas de gestión en el ámbito sanitario" en Del Pino, E. y Rubio M.J. (editoras). *Los Estados de Bienestar en la encrucijada. Políticas Sociales en perspectiva comparada*. Madrid: Tecnos
- Navarro, I.; Mira, J.; Lorenzo, S. (2012). "Desarrollo y validación de un cuestionario para medir la reputación de los hospitales". *Gaceta Sanitaria*, Vol. 26 nº 5 , pp.444. Disponible en http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-
- Navarro López, V. (2004). *The Political and Social Context of Health*, Baywood.
- Olmeda, J. (1999). *Ciencia de la Administración. I. Teoría de la organización y gestión pública*. Madrid: UNED.
- Ortún, V.; Callejón, M.; Colomer, J. et al., (2009). *El buen gobierno sanitario*. Madrid: Springer. p. 104.
- Ortún, V. & López-Casasnovas G., (1993). La reforma del sistema sanitario español: radicalismo selectivo, *Hacienda Pública Española (Monografías)*, Vol. 3, nº1 pp.15–31
- Oskoz, J. (2013). *Crisis y recortes en derechos humanos*, Madrid: La catarata
- Padilla, J. (2013). *De listas de espera y matices complejos*. Consultado 1-09-2014. <http://medicocritico.blogspot.com.es/2013/08/de-listas-de-espera-y-matices->
- Pinilla, J. & García-Altés A., (2010). La evaluación de políticas públicas. Informe SESPAS 2010. *Gaceta Sanitaria*, 24(Suppl 1) pp.:114-119.
- Repullo, J.R. & Freire, J.M. (2008). "Gobernabilidad del SNS: mejorando el balance entre los beneficios y los costes de la descentralización". *Gaceta Sanitaria* nº;22 Suppl. 1:118–25 *Sanitaria* dirigida por Vicente Ortún, pp.11-23.
- Rey Biel (Del), P. & Rey del Castillo, J. (2012). "La sanidad y el pacto fiscal catalán", *Claves de razón práctica*, ISSN 1130-3689, nº 226. pp.52-61.



- Rhodes, R. (1996). "The new governance: governing without government". *Political Studies*; XLIV: pp. 652–667.
- Rico, A. & Pérez-Nievas, S. (2001). "La opinión de los ciudadanos sobre el Sistema Nacional de Salud". En: López Casanovas, G. (dir.), Rico A (coord.). *Las políticas de servicios sanitarios en el Estado de las Autonomías*. Bilbao: Fundación BBV e Institut d'Estudis Autonomics.
- Rodríguez Martínez, M. & Barber Pérez, P. (2005). "¿Se atienden adecuadamente las consideraciones de equidad en las innovaciones tecnológicas en sanidad?". En: González López-Valcárcel, B. (ed.), *Difusión de nuevas tecnologías sanitarias y políticas públicas*, Massson.
- Rodríguez, P. (1997). "Calidad asistencial: Marco teórico y desarrollo histórico". En P Lázaro e I Marín (dir): *Evaluación de la calidad de la asistencia sanitaria*. Santander: Universidad Internacional Menéndez y Pelayo y Smith Kline Beecham, p 29-43
- Ruger, J.P. (2011). "Shared Health governance", *Am J Bioeth*. Vol.11, nº 7, 32-45.
- Satir, Ç. (2006). "The nature of corporate reputation and the measurement of reputation components. An empirical study within a hospital." *Comm Int J*; 11:56-63.
- Victoria, C.& Santos, I (2008). "Los siete pecados capitales de la evaluación del impacto.". Informe SESPAS 2008. *Gaceta Sanitaria*, 22(Supl 1):1-7.
- Villoria, M. (2014). *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno posibilidades e insuficiencias*. Govern obert, nº 1.
- Worth, Ch. (1996). *La bioética en una sociedad liberal*, Cambridge University Press, pp. 130 ss.
- Zahr, A.& Boerma, T. (2005). "Health information systems: the foundations of public health". *Boletín de la organización mundial de la salud*, nº 83.



LA NECESIDAD DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO HERRAMIENTA DE IMPULSO A LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

Daniel Catalá Pérez
Facultad de Administración y Dirección de Empresas
Universitat Politècnica de València

María de Miguel Molina
Dpto. de Organización de Empresas
Universitat Politècnica de València

Roberto Cervelló Royo
Dpto. de Economía y Ciencias Sociales
Universitat Politècnica de València

1. Introducción

Las sociedades actuales exigen, cada vez con más fuerza, respuestas de los gobiernos ante los problemas sociales y las nuevas necesidades que surgen en entornos muy complejos. Esto supone uno de los mayores retos a los que se enfrentan hoy en día los responsables públicos, teniendo en cuenta que la transparencia y la responsabilidad deben convertirse en el eje básico de toda acción política y que la austeridad y la eficiencia son la base de una buena gestión y una obligación en un contexto de crisis económica como el actual.

Los síntomas de esos problemas sociales a los que se ha hecho referencia, son el punto de partida de la toma de conciencia sobre la necesidad de una política pública como respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social que es juzgada como políticamente inaceptable. Es decir, tal y como establecen Subirats et al. (2012), toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. No todos los problemas sociales generan respuestas gubernamentales en forma de políticas públicas, aunque la falta de respuesta o inacción podría considerarse como una política pública (si se escoge deliberadamente dicha opción) teniendo en cuenta que para Dye (2013) *“una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”*.

De cualquier forma, como se apuntaba, ciertos problemas no generan necesariamente políticas públicas, sobre todo porque no están articulados debido a la falta de visibilidad de sus consecuencias, por la falta de voz o representación política de los afectados o porque sus efectos serán observables únicamente a largo plazo. También existe la posibilidad de que las alternativas de intervención pública no sean viables o no gocen del consenso necesario. Por otra parte, ciertas políticas públicas pueden interpretarse no como una acción colectiva para tratar de resolver un problema social, sino como un instrumento para el ejercicio del poder. Por tanto, como afirma Subirats et al (2012) se debe situar al Estado *“en un punto intermedio entre la visión del Estado-ventanilla neutro y atento a todas las reivindicaciones sociales, y la del Estado cautivo y manipulado por un grupo organizado”*. En definitiva, se podría decir que el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores públicos y sólo algunos de ellos tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos y pasar por tanto a formar parte de la agenda política (Tamayo Sáez 1997). Se convierten los problemas, de



esta forma, en construcciones políticas cuya conceptualización dependerá de la percepción e intereses de los diferentes actores que participen en el proceso de definición de los mismos.

Desde esta perspectiva de las políticas públicas como el conjunto de decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar unos determinados problemas, se entiende la existencia del proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema (Tamayo Sáez 1997). Tradicionalmente se ha definido un modelo clásico de este proceso, el modelo heurístico (ver

Figura 1), ciertamente limitado, pero que sirve para tener una perspectiva global del proceso de elaboración de políticas públicas.

Figura 1: El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

El ciclo o proceso de las políticas públicas establece, en definitiva, el camino de la acción pública y si se tiene en cuenta que Mény y Thoenig (1992) definen el análisis de políticas públicas como el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad, se deduce que la evaluación, que forma parte del ciclo, está incluida dentro del campo de estudio del análisis de políticas públicas. Esta idea es compartida por una gran parte de los autores que se han especializado en el tema, en gran medida por el carácter multidisciplinar del análisis de políticas públicas. Wildavsky (1980) por ejemplo, afirma:

“El análisis de políticas públicas es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar”.



Sin embargo, aunque la evaluación es una disciplina intrínsecamente unida al análisis de las políticas públicas, hasta el punto que forma parte de su corpus doctrinal (Ruiz Martínez 2012), en los últimos tiempos, la evaluación ha ido ganando relevancia como área de estudio particular, cuyo objeto de conocimiento es la acción pública, entendida ésta como el conjunto de decisiones, el proceso por el que se adoptan y su materialización. De hecho, Subirats et al. (2012) distinguen tres grandes corrientes del análisis de políticas públicas que persiguen finalidades diferentes sin ser por ello mutuamente excluyentes. La primera corriente de pensamiento relaciona el análisis de políticas públicas y la Teoría del Estado; la segunda se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos; la tercera y de más reciente desarrollo, se centra en explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o a sus efectos indirectos o no previstos, situándose claramente en la perspectiva de la evaluación.

2. Conceptualización

La disciplina de evaluación proviene de los países anglosajones, donde aparece bajo la rúbrica de dos acepciones sinónimas: *assessment*, cuyo uso se refiere a personas y *evaluation*, cuyo uso está referido a políticas, intervenciones, programas, proyectos, etc... En español no se han mantenido estas distinciones de la lengua inglesa y se ha impuesto, con carácter general, tanto para personas como para cosas, el término evaluación.

Pero en cualquier caso, la disciplina de la evaluación va bastante más allá de la acepción genérica y común que se puede atribuir comúnmente al término. Tal y como hace Pérez-Durántez (2008), tal vez la mejor forma de definir el concepto de evaluación sea empezar por decir lo que no es o no debería ser. En el contexto de la acción pública, desde luego la evaluación no debería ser un mero trámite adicional, más burocracia que añadir a la gestión pública. La evaluación no es una forma de medir o una colección de indicadores definidos aleatoriamente. La evaluación tampoco es un control de legalidad, ni fiscalización, ni una auditoría, ni una investigación, ni un seguimiento; aunque esté íntimamente relacionada con estas técnicas y en muchas ocasiones pueda integrarlas.

Entonces ¿cómo se puede definir la evaluación? Una de las definiciones de evaluación más ampliamente aceptadas, es la que ofrece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2002) según la cual, la evaluación es la

“apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. La evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa”.

La aceptación de esta definición es muy amplia, pues se trata de una definición que recoge muchos aspectos y matices de la evaluación. Un aspecto importante es que habla de apreciación, lo que implica la presencia de un cierto juicio de valor en el proceso de evaluación. Esto es algo fundamental pues, como afirma Merino Cuesta (2010) sin juicio de valor no hay evaluación, siempre que se trate de un juicio elaborado a través de un proceso cognitivo riguroso, que implique la movilización de un aparato crítico



coherente y lo más pertinente posible. Al calificar esa apreciación de sistemática, la convierte en un proceso formalizado y respetuoso con una deontología particular que la distingue de trabajos afines. Define como objeto de la evaluación cualquier tipo de intervención y además en cualquier momento de la vida de la misma y también establece unos criterios de evaluación (pertinencia, logro de los objetivos, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad), fundamentales porque determinan los referentes para establecer el juicio de valor y enfocar la evaluación en un sentido determinado.

Tomando como base la definición de evaluación de la OCDE pero desarrollándola un poco más, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005) la define como

“una valoración, lo más sistemática e imparcial posible, de una actividad, proyecto, programa, estrategia, política, tópico, tema, sector, área operativa, desempeño institucional, etc. Incide principalmente sobre los logros esperados y alcanzados, examinando la cadena de resultados, los procesos, los factores contextuales y la causalidad, a fin de entender los logros o la ausencia de éstos. Su objetivo es determinar la relevancia, el impacto, la efectividad, la eficiencia y la sostenibilidad de las intervenciones y contribuciones de las organizaciones (...). Una evaluación debe suministrar información basada en evidencia que sea creíble, fiable y útil, facilitando la incorporación oportuna de los hallazgos, recomendaciones y lecciones en los procesos de toma de decisiones de las organizaciones (...).”

La Comisión Europea, a través de los trabajos realizados por Monnier y Toulemonde (1999) para su programa MEANS (Métodos para Evaluar las Actuaciones de Naturaleza Estructural), definía la evaluación como el

“juicio sobre el valor de una intervención pública con referencia a criterios y normas explícitos (por ejemplo, su pertinencia, su eficiencia). Dicho juicio se refiere principalmente a las necesidades que han de satisfacerse por la intervención y los efectos producidos por la misma. La evaluación se basa en información especialmente recogida e interpretada para producir el juicio de valor”.

Vemos que, ya en este caso se insistía en la necesidad de existencia de un juicio de valor y también en la importancia de la definición de unos criterios de evaluación. Para finalizar este recorrido de definiciones la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) (2010) define la evaluación de políticas públicas como

“un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, norma, programa, plan o política, que permita alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos así como a la ciudadanía “.

A través del recorrido a las diferentes definiciones planteadas podrían establecerse una serie de características y requisitos que debería cumplir la evaluación:

- Las evaluaciones de las políticas públicas pueden referirse a distintas fases de una intervención pública: diseño, implementación, resultados e impacto.
- Los mejores resultados se obtienen si se adopta una perspectiva integral, que contemple las distintas fases, y concibiendo la evaluación como una práctica institucional habitual.



- Debe garantizarse un proceso de generación de conocimiento sistemático y razonado, apoyado en evidencias, incluyendo un juicio valorativo.
- El juicio valorativo debe realizarse sobre la base de unos criterios explícitos (como pueden ser la eficacia, eficiencia, sostenibilidad o cohesión social entre otros) y con una finalidad de utilidad práctica que ayude a mejorar las decisiones políticas.
- La metodología de evaluación facilita el proceso de conocimiento y avala sus conclusiones.
- El proceso de evaluación debe aspirar a promover cambios en las intervenciones públicas que en última instancia reviertan en una mejora para los ciudadanos.

Además de los requisitos planteados, en el proceso de evaluación destaca la necesidad de una buena planificación, gestión y difusión de las evaluaciones. Un diálogo efectivo con retroalimentación con los gestores de las políticas y los solicitantes de la evaluación es uno de los puntos esenciales, pues promueve que estos actores se sientan identificados con la evaluación y por tanto acepten las conclusiones y consideren la aplicación de las recomendaciones de la evaluación (Pérez-Durántez Bayona 2008).

A modo de resumen, se muestra a continuación una definición de evaluación de políticas públicas, propuesta por Merino Cuesta (2010), que recoge la práctica totalidad de aspectos reflejados en el presente apartado:

“La evaluación de políticas públicas se concibe como un proceso institucional que deberá adoptarse en todas las fases de la intervención pública, aplicando métodos sistemáticos y rigurosos de recogida de información, con el énfasis puesto en la comprensión integral de relación con los objetivos trazados, a fin de servir, tanto al aprendizaje y a la mejora gerencial de los servicios públicos como a la estrategia sobre decisiones futuras, fundamentándose este proceso sobre el juicio de valor respecto a la acción pública evaluada y basándose en criterios establecidos por los principales actores implicados, con la finalidad última de mejorar la sociedad y rendir cuenta de la acción pública a la ciudadanía”.

Internacionalmente, sobre todo en el ámbito de la cooperación y ayuda al desarrollo, la evaluación va íntimamente ligada al seguimiento (o monitoreo, como se conoce en América Latina), de forma que ambas prácticas en conjunto forman los llamados Sistemas de Evaluación y Seguimiento (S&E, o más comúnmente, M&E). De cualquier forma, no se deben confundir ambos términos pues el seguimiento tal y como lo define la OCDE (2002) es la

“función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados para proporcionar a los administradores y a las partes interesadas principales de una intervención para el desarrollo, indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos así como de la utilización de los fondos asignados”.

La ONU (2005) matiza mínimamente la definición y habla de seguimiento como el

“examen permanente por parte de la gerencia, del progreso alcanzado por la intervención, durante el período de ejecución, para establecer si se está cumpliendo con la planificación y tomar las decisiones necesarias para mejorar el desempeño”.



Básicamente, el seguimiento es una actividad sobre el progreso de los elementos de una política o programa para obtener datos sobre su marcha en base a un sistema de indicadores. Se trata por tanto de un proceso continuado en el tiempo y no puntual como suele ser la evaluación. Generalmente se realiza internamente por los gestores del proyecto y tiene un carácter informativo y menos holístico que la evaluación.

Por lo que se refiere a la investigación, la ONU (2005) la define como un “*examen sistemático diseñado para desarrollar o contribuir al conocimiento*”. La evaluación tiene carácter práctico y aplicado, por lo que no trata específicamente de desarrollar una teoría en abstracto como hace la investigación. Así, aunque la investigación y la evaluación se realizan para generar conocimiento, la evaluación tiene como objetivo ofrecer conocimiento práctico sobre la intervención evaluada, mientras que la investigación tiene como finalidad principal generar conocimiento teórico y relevante para la comunidad científica sobre un problema. Los destinatarios, consecuentemente, son diferentes.

Otra diferencia importante es que los investigadores pueden indagar por iniciativa propia, sin un cometido externo particular, mientras que los evaluadores, al contrario, trabajan por encargo y para un fin práctico inminente. Además, los plazos de tiempo, la retroinformación y la utilización de los resultados son mucho más cruciales en evaluación que en la investigación académica (AEVAL 2010).

Por último, las técnicas de auditoría y/o control se fundamentan básicamente en el respeto a un conjunto de normas preestablecidas, explícitas y conocidas por todos los actores concernientes a los que se les impone. Ese conjunto de normas puede referirse a leyes y reglamentos, principios y criterios, estándares, etc... El control constata, mide las desviaciones respecto de la norma y rinde cuenta. Puede revelar irregularidades en la acción de los individuos, de no conformidad material o de disfunciones patentes en la organización colectiva. La actividad de control, pone en cuestión a las personas y puede entrañar sanciones, lo que implica un tipo de relación particular entre controladores y controlados (AEVAL 2010).

Unas de las áreas donde más se desarrollan las técnicas de control en el sector público son la económica, financiera, presupuestaria y contable. Generalmente se habla de control externo o de control interno en función de quienes controlan y del mismo modo existen diferentes herramientas según el tipo de control que se haga. A nivel nacional, el control interno de las administraciones públicas es llevado a cabo por la Intervenciones Generales estatal, autonómicas o locales, a través de las funciones de intervención, control financiero permanente y auditoría. Mientras que el control externo es ejercido por el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (OCEX) a través de la función de fiscalización y la jurisdiccional (Vela Bargues et al. 2013).

Como se ha comprobado, la auditoría es una técnica de control pero por su importancia dentro de las mismas, se trata por separado. La OCDE (2002) define la auditoría como la

“actividad de control independiente y objetiva que tiene como fin añadir valor y mejorar las operaciones de una organización. Ayuda a la organización a lograr sus objetivos aportando un enfoque sistemático y disciplinado para evaluar y mejorar la eficacia de la gestión de riesgos, el control y los procesos de dirección”.



Pero además se realiza una interesante puntualización al definir diferentes tipos de auditorías en función del objeto de la auditoría y de quién la realiza:

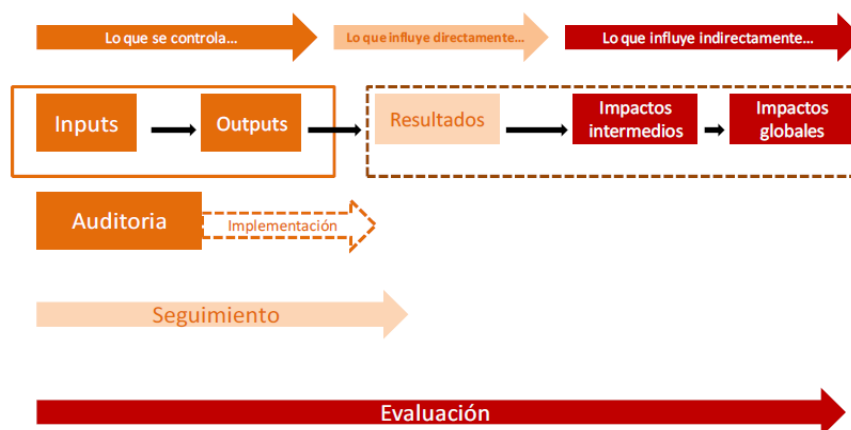
“Se debe distinguir entre la auditoría de regularidad (financiera), que se centra en el cumplimiento de los estatutos y regulaciones aplicables, y la auditoría de resultados, que se ocupa de la pertinencia, la economía, la eficiencia y la eficacia. La auditoría interna constituye una evaluación de los controles internos realizados por una unidad que rinde cuentas a la dirección, en tanto que la auditoría externa es realizada por una entidad independiente”.

También la ONU (2005) realiza una interesante aportación a la conceptualización de la auditoría al definirla como la

“evaluación de la idoneidad de los controles gerenciales para asegurar el uso económico y eficiente de los recursos; la salvaguarda de los activos; la confiabilidad de la información financiera y de otra índole; la observancia de los reglamentos, normas y políticas establecidas; la eficacia de la gestión de riesgos; y la idoneidad de las estructuras, sistemas y procesos institucionales”.

Por último, la Comisión Europea (2004) habla sobre la amplia gama de actividades que cubre la auditoría, que van desde el tradicional de auditoría financiera, que se concentra en las entradas y salidas, a la auditoría de gestión, que puede abarcar algunas de las características de una evaluación, y entre las que puede surgir cierta superposición en determinados casos. Afirma la Comisión que evaluación y auditoría de gestión implican el estudio de los procesos de implementación y sus consecuencias para proporcionar una evaluación de economía, eficacia y eficiencia de una organización y/o sus actividades. Sin embargo, la auditoría de gestión tiende a estar más centrada en la puesta en práctica de una actividad y sus efectos inmediatos, mientras que la evaluación se centra principalmente en los efectos de una intervención. Además, la gama de temas cubiertos por la práctica de la evaluación es más amplia que en la auditoría, así como los criterios a tener en cuenta que pueden incluir además de los comunes de economía, eficacia y eficiencia, los de relevancia, utilidad, equidad o sostenibilidad. En la Figura 2 se muestra una interesante comparación del alcance de la evaluación, el seguimiento y la auditoría. Se puede observar que las diferentes formas de evaluación cubren toda la gama de la lógica de intervención.

Figura 2: Alcance de la auditoría, el seguimiento y la evaluación



Fuente: Gobierno Vasco (2012) adaptado de la Comisión Europea (2004)



3. Funciones y tipos de evaluación

La evaluación de políticas públicas no debe ser considerada como un fin en sí misma sino como un instrumento cuyo objetivo fundamental es la mejora de las políticas públicas y con ello de la gestión pública. Pero para ello, dependiendo de las circunstancias, se puede necesitar un tipo de información u otro y esto es lo que se debe definir al plantear una evaluación. Es decir, tener en cuenta los propósitos concretos que puede tener una evaluación facilita la toma de decisiones para emprender este tipo de proceso. Para establecer las funciones, fines o propósitos que se persiguen con la práctica de la evaluación se partirá de las premisas que la ONU (2005) establece a este respecto en sus *Normas de evaluación*:

“Los propósitos de la evaluación incluyen comprender por qué y en qué medida se logran resultados intencionales y no intencionales, así como su impacto sobre las partes interesadas. (...) La evaluación contribuye asimismo, de manera significativa, a desarrollar conocimientos y al aprendizaje institucional. La evaluación es un agente del cambio importante que tiene una función esencial y creíble en apoyar la rendición de cuentas. (...) La evaluación alimenta los procesos de gestión y toma de decisiones y realiza una contribución fundamental a la gestión por resultados. (...) Su objetivo es mejorar la relevancia institucional y el logro de resultados, optimizando el uso de los recursos, ofreciendo satisfacción al cliente y maximizando el impacto de la contribución del sistema (...) Aunque la evaluación se utiliza para evaluar intervenciones, debería proveer valor agregado para que los procesos orientados a decisiones contribuyan a mejorar las actividades, proyectos, programas, estrategias y políticas presentes y futuros. Por consiguiente, la evaluación contribuye a la formulación de políticas institucionales, a la efectividad del desarrollo y a la efectividad organizacional”.

Tradicionalmente se han considerado tres funciones básicas o principales de la práctica de la evaluación de políticas públicas, establecidas por Stufflebeam y Shinkfield (1989, citados por, Bustelo Ruesta 2003) y que se ven reflejadas en la anterior cita. Estas tres funciones, tal cual fueron enunciadas son: *improvement* (perfeccionamiento o mejora), *accountability* (rendición de cuentas o responsabilidad) y *enlightenment* (ejemplificación o iluminación para acciones futuras). Esta lista de funciones básicas de la evaluación se ha ido ampliando con nuevas aportaciones de autores que plantean otros propósitos o fines perseguidos por la evaluación, aunque en muchos casos se puedan englobar en alguna de las tres citadas. En la Tabla 1 se enumeran las principales funciones de la evaluación y una breve descripción, partiendo de las tres básicas o principales.

Tabla 1: Funciones de la evaluación

FUNCIÓN BÁSICA	FINES O PROPÓSITOS CONCRETOS	DESCRIPCIÓN
Improvement	Perfeccionamiento, mejora del programa o política.	Permite la retroalimentación y el aprendizaje sobre la propia práctica y garantiza la calidad del programa. (Baixauli Cubells 2014).
	Ayudar a tomar una decisión	Hay evaluaciones que tienen una función instrumental muy directa: se trata de dar información relevante a una persona o unidad que debe tomar una decisión determinada. (Blasco, Subirats 2009).



	Utilizar la evaluación como instrumento de gestión	La evaluación se puede emplear como parte de un instrumento de gestión (Blasco, Subirats 2009).
Accountability	Rendición de cuentas, responsabilidad sobre la gestión y resultados de un programa o política	La rendición de cuentas debe formar parte indiscutible del sistema democrático y debe darse a varios niveles, incluyendo de forma especial a la ciudadanía (Bustelo Ruesta 2003).
	Promover el uso racional de los recursos	Reforzar la consistencia en la toma de decisiones, favoreciendo una mejor asignación de recursos y un mejor servicio, y en último término, una mayor productividad y competitividad de la economía así como mejoras en el bienestar (Pérez-Durántez Bayona 2008).
	Evaluación como generadora de información	La evaluación es una herramienta útil para satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos actores participan en el proceso socioeconómico (Osuna et al. 2000).
	Control administrativo, de legalidad y financiero	La práctica del control se ha tratado en el apartado anterior como algo diferente de la evaluación, pero como también se ha comentado, en ocasiones puede estar integrada dentro de la propia evaluación.
	Implementación de un requerimiento formal	Determinadas evaluaciones dan cumplimiento a condiciones de una subvención o de la normativa que regula el programa o la política pública (Blasco, Subirats 2009).
Enlightenment	Ejemplificación, iluminación para acciones futuras	La evaluación contribuye a construir conocimiento desde los aportes teóricos, técnicos y metodológicos y orienta sobre un modo de afrontar los problemas sociales. (Bustelo Ruesta 2003).
	Contribuir al aprendizaje de la organización	El propósito de la evaluación es la introducción de conceptos nuevos y alternativas nuevas, la comprobación de la veracidad de determinadas intuiciones y la detección de evidencias contra-intuitivas (Blasco, Subirats 2009).
	Técnica de reforma y modernización de las prácticas de la Administración	La evaluación debe proporcionar las herramientas necesarias para continuar el proceso de reforma y modernización de la Administración hacia una gestión más eficaz y eficiente (Osuna et al. 2000).
	Conocimiento básico sobre las políticas públicas	Hay evaluaciones que tienen el propósito de entender mejor el tipo de programa o el contexto que mejor funciona para cambiar las condiciones sociales (Blasco, Subirats 2009).
	Medio para la formación de los implicados en el programa	Los responsables de programas aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a las necesidades del momento y del contexto, que se modifica constantemente (Osuna et al. 2000).

Fuente: Elaboración propia a partir de VV.AA. (ver referencias en la propia tabla)

La clasificación de los diferentes tipos de evaluación existentes se puede realizar atendiendo a múltiples criterios y así lo han hecho la mayoría de autores. Entrar a revisar con detenimiento todas las posibles clasificaciones planteadas queda fuera del alcance del presente trabajo pero, sí se presentarán aquellas clasificaciones más comúnmente aceptadas. En la Tabla 2 se muestran las clasificaciones de los diferentes tipos de evaluación atendiendo a los criterios más habituales.

Pero antes, y fuera de dicha tabla, es importante realizar una primera distinción de la evaluación en función del tipo de intervención pública evaluada. Un proceso de evaluación puede referirse a programas, proyectos o políticas en general de los que se quiera conocer algún aspecto sobre su funcionamiento o rendimiento. Es necesario



realizar esta distinción pues para cada caso las preguntas de evaluación se adaptarán en mayor grado según sea la naturaleza de la intervención evaluada. Además se debe tener en cuenta que una intervención compleja no se evalúa con los mismos métodos que una intervención simple. La propia OCDE diferencia la evaluación de programas y proyectos de la de políticas (OECD-DAC Evaluation Network 2002).

Tabla 2: Tipos de evaluación

CRITERIO	TIPO DE EVALUACIÓN	DESCRIPCIÓN/DEFINICIÓN
Momento temporal	Ex ante	Evaluación crítica del valor potencial de una intervención antes de tomar la decisión de llevarla a cabo
	Intermedia	Evaluación, a mediados del período de implementación, de los impactos que se van generando.
	Ex post	Evaluación una vez concluida la intervención, para identificar factores de éxito o fracaso, evaluar la sostenibilidad de los resultados y extraer conclusiones útiles.
Contenido	Conceptual o de diseño	Analiza la racionalidad y coherencia del diseño de la política para la consecución de sus objetivos.
	De gestión o proceso	Pretende mejorar la gestión de la política aportando más conocimiento sobre su funcionamiento interno.
	De resultados o impactos	Aporta información sobre los resultados e impactos de la política, intentando indagar qué efectos son realmente debidos a la acción de la política y no debidos a factores externos. Evalúa el grado de eficacia y de eficiencia.
	De calidad	Juzga si se producen los beneficios esperados por parte de la población objetivo de la política. Se establece la efectividad de la política en relación con las expectativas de los destinatarios.
	Meta evaluación	Evaluaciones cuyo objeto es sintetizar constataciones de un conjunto de evaluaciones. También evaluación de otra evaluación a fin de juzgar su calidad y/o medir el desempeño de los evaluadores.
Evaluador	Interna	Evaluación de una intervención realizada por una unidad y/o personas que dependen de la gerencia o dirección de un organismo donante, asociado o de ejecución.
	Externa	Realizada por personas que no participan en la formulación, la implementación y/o la gestión de la política.
	Mixta	Realizada por personal de la entidad que gestiona la intervención con el apoyo de un equipo externo.
	Autoevaluación	Evaluación por parte de los responsables del diseño y la implementación de una intervención.
	Independiente	Evaluación realizada por entidades y personas que no están bajo el control de los responsables del diseño y la implementación de la intervención para el desarrollo.
Promotor	Conjunta	Evaluación promovida, gestionada o financiada conjuntamente por varias entidades que participen en todo o parte del ciclo de la evaluación.
	Individual	Promovida por una única entidad u organismo.
	Evaluación participativa	Método de evaluación en la que los representantes de entidades y partes interesadas (incluidos los beneficiarios) trabajan conjuntamente en el diseño, implementación e interpretación de una evaluación.
Propósito	De necesidades	Intenta identificar los puntos fuertes y débiles del planteamiento de una política, en el momento de formular o redefinir nuevas políticas, para aportar más información respecto al problema que se quiere resolver o la necesidad que se quiere atender.
	Formativa o correctiva	Evaluación cuyo objeto es mejorar el desempeño y que generalmente se realiza durante la fase de implementación de un proyecto o programa.
	Sumativa	Se realiza al final de una intervención para determinar en qué medida se produjeron los resultados previstos. El objetivo es proporcionar información sobre el valor del programa.

Fuente: OCDE (2002), ONU (2005), Govern de les Illes Balears (2009)



4. La importancia de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas

Generalmente se identifica institución con organización, lo que es correcto solo en parte, puesto que en muchas ocasiones el concepto institución no se corresponde con ningún espacio concreto sino que se refiere, por ejemplo, a conjuntos de normas y costumbres, a hechos sociales contingentes o incluso al aprecio o consideración que se pueda tener hacia algo o alguien. Por tanto, teniendo en cuenta esta idea, parece claro, como afirma Ruiz Martínez (2012) que la creación de organizaciones públicas cuya misión es la evaluación de la acción pública es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar una implantación de la evaluación como una práctica interiorizada y sistemática en las organizaciones públicas, que es, al fin y al cabo, el objetivo que se persigue con la institucionalización.

Partiendo de este planteamiento se podría decir que existen dos enfoques básicos a la hora de aplicar la evaluación:

- Como una actividad puntual, impulsada por motivaciones y circunstancias de muy diversa índole (justificación de recursos utilizados, exigencia de una entidad superior, planteamiento de la decisión de continuar o no con el servicio o intervención...)
- Como aquella práctica sistemática y periódica, dentro del ciclo de las intervenciones públicas, fruto de la existencia previa de un proceso de aprendizaje para la apropiación por parte de la organización de este instrumento, rutinario y reglado bajo un marco común normativo y metodológico.

Parece claro que la visión de la evaluación como una actividad puntual, en cierto modo ajena al resto de fases del ciclo de programación y ejecución de las políticas públicas, impide el enriquecimiento interadministrativo y la efectiva consecución de muchos de los objetivos y propósitos de la evaluación, puesto que no existe un marco común que articule las experiencias abordadas por las organizaciones y dificulta el uso de los resultados de las evaluaciones. Es necesaria por tanto, una transición de la visión de actividad puntual a la de práctica interiorizada y sistemática, iniciando un proceso de institucionalización, fundamentalmente incidiendo en tres aspectos fundamentales:

- Para que la evaluación pueda ser institucionalizada de manera efectiva es necesario trabajar en actuaciones que motiven e impulsen el crecimiento de la demanda de evaluaciones. Es fundamental crear una necesidad de evaluar por parte de las organizaciones públicas, motivada por la toma de conciencia de las utilidades y beneficios del uso de esta herramienta.
- Se debe incidir en la oferta de evaluación facilitando la profesionalización del sector a través de medidas como la definición de estándares y criterios que certifiquen la calidad y rigor de los trabajos, el establecimiento de un lenguaje común que guíe la relación entre los distintos actores implicados en el proceso de evaluación (evaluadores, gestores, beneficiarios, etc.); la configuración de un modelo permanente de análisis que defina los principios y valores en los que sustentar la evaluación; o la definición de recursos técnicos, normas, metodologías, etc. que hagan de la evaluación de las políticas públicas un proceso riguroso, transparente y de calidad, al servicio de los ciudadanos.
- Evidentemente, no se puede obviar que la evaluación es una actividad que debe realizar alguien en algún espacio físico por lo que la institucionalización conlleva la definición y estructuración de espacios e instancias de las administraciones a las que encargar la función de evaluación y el apoyo en



organismos, infraestructuras y recursos creados ad-hoc para apoyar y orientar los procesos de trabajo.

Con todo esto se entiende que la evaluación es una actividad institucional que tiene vocación de integrarse en la gestión pública y en el funcionamiento del sistema político, que sólo alcanza su sentido una vez que se inserta como una fase más del desarrollo de las intervenciones públicas y cuyo diseño y aplicación ha de estar supervisado y bajo la responsabilidad de una autoridad pública, con el propósito de que sus resultados den respuesta a objetivos de aprendizaje y mejora al servicio de los ciudadanos. Tal como la define Garde Roca (2006), la institucionalización de la evaluación es

“el proceso político por el que se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la función de evaluación a partir de la estructuración de espacios e instancias de las administraciones públicas a las que encargar tal función, ubicándolos en distintos niveles de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar”.

En definitiva, como afirma Ruiz Martínez (2012), por institucionalización de la evaluación se debe entender tanto su regulación como la asignación de dicha función a organizaciones públicas concretas, así como la generación en dichas organizaciones públicas de un modelo cultural y organizativo que la posibilite.

En el siguiente apartado se comentará la importancia que tiene la evaluación para el impulso de la rendición de cuentas, la transparencia y la participación y con ello el fomento y profundización de la democracia que lleva aparejada una creciente institucionalización de la evaluación de políticas públicas. En este sentido se podría decir que la institucionalización de la evaluación de políticas públicas se encuadra en el marco de la gobernanza, pues la gestión de los gobiernos bajo este enfoque,

“deberá aplicar una evaluación con criterios de legitimidad política y social que implica necesariamente la participación de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales presentes en el modo de gobierno” (Aguilar, Bustelo 2010).

Feinstein (2012) incide en la importancia de la institucionalización al introducir su enfoque de Gestión Pública Innovadora (GPI) por el que defiende una gestión pública que puede y debe introducir innovaciones que permitan una acción más eficaz y eficiente del sector público. Teniendo en cuenta esta idea, la evaluación cobra gran importancia dentro de la GPI. Con la institucionalización de la evaluación en el marco de la GPI se puede capitalizar la experiencia evaluativa, reduciendo el tiempo necesario para planear y conducir las evaluaciones mediante un adecuado aprovechamiento de las evaluaciones ya realizadas, lo cual permitirá reducir los costos de las siguientes evaluaciones (Feinstein 2012).

5. Conclusiones

El análisis del contexto socioeconómico actual obliga a una reflexión necesaria acerca de la toma de conciencia sobre los acelerados cambios, la baja previsibilidad, la diversidad de nuevas situaciones y la complejidad de problemas y necesidades interrelacionados a los que tratan de aportar solución las políticas públicas. En este sentido, el grado de exigencia ciudadana ha aumentado considerablemente, favorecida por la mayor disponibilidad de información facilitada por los medios y las nuevas tecnologías, si bien la opacidad sigue siendo un problema en muchos aspectos. La



actitud crítica de la ciudadanía exige a los poderes públicos mayor responsabilidad y competencia para resolver sus problemas (Pérez-Durántez Bayona 2008).

Los gobiernos no pueden basar su legitimidad únicamente en su elección mediante sufragio, sino que deben demostrar competencia para afrontar y resolver las cuestiones que preocupan a los ciudadanos. Es decir, la legitimación tanto política como social de la acción pública radica en gran medida en su propia eficacia y eficiencia, por lo que como afirma Ruiz Martínez (2012) el proceso de aprendizaje que se genera a partir del conocimiento fruto de la evaluación de las intervenciones públicas es un factor crítico para la gestión pública. Es patente, según la misma autora, la relevancia que actualmente ha alcanzado la evaluación, al menos desde el punto de vista teórico y la preocupación por cómo deben abordarse los procesos de evaluación. Varias son las circunstancias que han contribuido a agudizar la percepción de la necesidad de confrontar la acción pública con su puesta en práctica y con sus resultados:

- La situación de crisis fiscal y financiera añadidas a la recesión económica de los últimos años y la exigencia de cubrir necesidades sociales crecientes con recursos públicos aún más escasos requiere una mayor eficiencia de la acción pública y ello, conduce a la necesidad de evaluar de manera sistemática los resultados que ésta produce para promover el uso racional de los recursos.
- La consolidación de un enfoque de reforma administrativa que concibe la evaluación como un proceso permanente que permite la adecuación de la acción pública en sus distintos niveles (políticas, servicios u organizaciones), a circunstancias y necesidades cambiantes.
- La necesidad de articular políticas orientadas a resolver problemas globales interconectados, complejos, difusos y muchas veces contradictorios (Subirats et al. 2012, citado por Ruiz Martínez 2012). Son cada vez más frecuentes las interrelaciones e interdependencias entre distintos ámbitos sociales y económicos que demandan visiones comprehensivas antes de tratar de solucionar parcelas de un problema. En muchas ocasiones es preciso adoptar una perspectiva política innovadora, transversal e integral (Pérez-Durántez Bayona 2008).
- Fomentar la rendición de cuentas ante los ciudadanos, la exigencia a los gobiernos de una mayor transparencia y la necesidad de lograr una mayor participación e implicación de los ciudadanos en lo público. Se promueve que los ciudadanos puedan conocer y enjuiciar la actuación pública a partir de la información recopilada y analizada siguiendo métodos aceptados, así como presentada de forma útil para sus intereses. Asimismo, se refuerza la responsabilidad de los decisores y gestores públicos, que deben explicar en qué medida han cumplido con unos objetivos explícitos. Con esta concepción de la evaluación como una forma de aumentar la rendición de cuentas, la transparencia y la participación, Aguilar y Bustelo (2010) consideran que la evaluación se convierte en instrumento de fomento y profundización de la democracia, lo que conlleva a su vez una creciente institucionalización de la evaluación de políticas públicas en los gobiernos y las administraciones públicas.
- La descentralización competencial hace necesario establecer cauces de comunicación y mecanismos de coordinación y corresponsabilidad. La tarea de gobernar ya no puede entenderse como una imposición jerárquica entre distintos

niveles territoriales o esferas de gobierno. En este sentido es necesaria la cooperación interadministrativa, pero también la adecuada integración del punto de vista de los ciudadanos. Se estaría hablando de la evaluación como elemento favorecedor de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y de estos con los ciudadanos y las organizaciones del sector privado, fomentando la gobernanza (Pérez-Durántez Bayona 2008). La idea de la evaluación como elemento fundamental para la refinación y consolidación del enfoque de la gobernanza también es recogida por Aguilar y Bustelo (2010) por la sintonía existente entre la función de la evaluación y la transversalidad de la función de coordinación necesaria entre los diferentes actores que interactúan en el marco de la gobernanza (obtención de información, conocimiento de resultados, retroalimentación, etc.)

A partir de estas ideas, la evaluación parece claro que ya no puede concebirse únicamente como una herramienta técnica útil sólo en el nivel gestor de las administraciones públicas, sino que es cada vez más necesaria en el nivel político. Tal y como afirma Finol Romero (2012),

“queda en evidencia hoy más que nunca, el papel preponderante que desempeña la evaluación de políticas públicas como herramienta de gobernabilidad necesaria para modernizar y reformar el Estado a través de su incorporación en el buen funcionamiento de la administración pública”.

En una línea similar el profesor Pinazo Hernández (2013) enmarca la evaluación de políticas públicas en una Teoría de la Gobernabilidad sustentada en tres pilares: la responsabilidad política y la de su exigencia por los actores desde criterios de lealtad institucional; la implantación en determinados niveles de la metodología de las políticas públicas; y una gestión pública aplicada desde la innovación y contingencia de los contextos de actuación. El profesor Pinazo va incluso más allá concretando su propuesta, muy en la línea del presente trabajo, en

“la creación de una Agencia de análisis y evaluación de las políticas y programas autonómica, que siga parámetros de meta evaluación y no de evaluación interesada. Se trataría pues de elegir aquellas políticas más relevantes o que más inputs consumen y evaluarlas conforme a la metodología científica del análisis de políticas, en evaluaciones que combinen fundamentalmente el impacto, la eficacia, el rendimiento y la equidad”.

Ahondando en la propuesta anterior pero en clave estatal el profesor Ramió Matas (2013), aboga por una renovación institucional y la modernización de las administraciones públicas a partir de cinco temas críticos: renovar los procesos de selección de los empleados públicos para preservar los principios de igualdad, capacidad y mérito; la formulación de un estatuto de la dirección pública profesional; la consecución de la máxima transparencia; un reenfoque de las tecnologías de la información; y mejorar los sistemas de gobernanza de los partenariados público-privados. En el punto de la transparencia, Ramió propone entre otras medidas:

- Sistemas absolutos de rendición de cuentas a nivel económico: hay que informar a los ciudadanos sobre el gasto de hasta el último euro.
- Evaluación de todas las políticas públicas mediante una Ley que obligue que cada proyecto e iniciativa pública tenga un presupuesto razonable para su evaluación.



- Crear organismos parlamentarios que controlen el resultado y el impacto de las políticas públicas.
- Que el entorno del presidente tenga una oficina para evaluar previamente todas las políticas públicas de su administración.

Visto lo visto, parece evidente la importancia que actualmente tiene y se le da a la evaluación para, entre otras cosas, la comprensión y transformación de las políticas; mejorar los procesos de toma de decisiones también en el nivel estratégico; profundizar en la legitimación social de la acción pública, conocer sus impactos y las posibles alternativas y mejoras y dotar de mayor transparencia a los gobiernos (Ruiz Martínez 2012).

6. Bibliografía

AEVAL, 2010. *Fundamentos De Evaluación De Políticas Públicas*. 1ª ed. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios [consultado el 23/04/2014]. Disponible en:

http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

ISBN NIPO 012-10-015-9.

AGUILAR, L.F. y BUSTELO, M., 2010. Gobernanza Y Evaluación: Una Relación Potencialmente Fructífera. *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, no. 4, pp. 23-51.

BAIXAULI CUBELLS, M., 2014. *La Institucionalización De La Evaluación De Políticas Públicas: Un Estudio De Caso Sobre El Institut Català d'Avaluació De Politiques Públiques Ivàlua*. Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea [consultado el 05/06/2014]. Disponible en:

http://www.ehu.es/documents/1393006/2235488/institucionalizacion_de_la_evaluacion_de_politicas_publicas.pdf.

BLASCO, J. y SUBIRATS, J., 2009. Consideraciones Generales Sobre La Evaluación De Políticas Públicas. Las Especificidades De Las Políticas Sociales. *Documentación Social*, vol. 154 [consultado el 23/06/2013], pp. 39-58.

Disponible

en:

<http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/1046/04%20-%20CONSIDERACIONES%20GENERALES%20SOBRE%20LA%20EVALUACION%20DE%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>.

BUSTELO RUESTA, M., 2003. ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación? En: R. BANON I MARTÍNEZ ed., *La evaluación de la acción y de las políticas públicas* Madrid: Díaz de Santos. ISBN 8479785497.

DG BUDGET – Evaluation unit., 2004. *Evaluating EU Activities. A Practical Guide for the Commission Service*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [consultado el 26/06/2014]. Disponible en:

http://ec.europa.eu/agriculture/eval/guide/eval_activities_en.pdf ISBN 92-894-7928-0.

Dirección General de Calidad de los Servicios., 2009. *Guía Para La Evaluación De Políticas Públicas*. Palma: Conselleria de Presidencia, Govern de les Illes Balears [consultado el 06/06/2014]. Disponible en:

<https://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST326ZI69068&id=69068>.

DYE, T.R., 2013. *Understanding Public Policy*. 14th ed. Boston: Pearson ISBN 9780205238828; 0205238823.



FEINSTEIN, O.N., 2012. Evaluación Y Gestión Pública Innovadora. *Ekonomiaz: Revista Vasca De Economía*, no. 80, pp. 138-155.

FINOL ROMERO, L., 2012. *Institucionalización De La Cultura De Evaluación De Políticas Públicas En América Latina, a Partir De La Propuesta De Un Protocolo De Evaluación Para El Observatorio De Políticas Públicas De La FCJP De LUZ*. Palos de la Frontera: Universidad Internacional de Andalucía [consultado el 23/04/2014]. Disponible en: <http://dspace.unia.es/handle/10334/2418> ISBN 978-84-7993-851-2.

GARDE ROCA, J.A., 2006. La Evaluación De Políticas Públicas Y Su Institucionalización En España. *Papeles De Evaluación*, vol. 3 [consultado el 10/06/2014], pp. 1-38. Disponible en: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/0111111112/text_es_files/Papeles-de-Evaluacion-nx3.pdf ISSN 1887-1178.

GOBIERNO VASCO., 2012. *Guía De Evaluación De Políticas Públicas Del Gobierno Vasco*. Vitoria-Gasteiz: Dirección de Coordinación; Dirección de Innovación y Administración Electrónica [consultado el 24/04/2014]. Disponible en:

http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-contsepr/es/contenidos/informacion/v2_coordinacion/es_evaluaci/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf

MÉNY, Y., THOENIG, J. y MORATA, F., 1992. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel ISBN 8434416840.

MERINO CUESTA, M.L., 2010. *Conceptos Básicos Para La Evaluación De Las Políticas Públicas*. Presentación de powerpoint online [consultado el 24/06/2014]. Disponible

en: http://sc.pcm.gob.pe/web/files/politicas_n_eventos/conceptosbasicos.pdf].

MONNIER, E. y TOULEMONDE, J., 1999. *Evaluating Socio-Economic Programmes. Glossary of 300 Concepts and Technical Terms. MEANS Collection, Vol.6*. Louxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [consultado el 25/06/2014]. Disponible en: http://eureval.fr/IMG/pdf/volume_6_EN.pdf ISBN 92-828-6626-2.

OECD-DAC Evaluation Network., 2002. *Glosario De Los Principales Términos Sobre Evaluación Y Gestión Basada En Resultados*. París: OECD Publications [consultado el 12/06/2014]. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf> ISBN 92-64-08527-0.

OSUNA, J.L., MÁRQUEZ, C., CIRERA, A. y VÉLEZ, C., 2000. *Guía Para La Evaluación De Políticas Públicas*. Sevilla: IDR [consultado el 26/06/2014]. Disponible en: <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/manualeval.pdf>.

PÉREZ-DURÁNTEZ BAYONA, I., 2008. La Agencia De Evaluación Y Calidad Y La Necesidad De Evaluar Las Intervenciones Públicas. *Presupuesto Y Gasto Público*, vol. 51 [consultado el 18/06/2014], pp. 255-269. Disponible en:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/51_PerezDurantez.pdf.

PINAZO HERNANDIS, F.J., 2013. *Administración Pública Y Gobernabilidad: De Los Orígenes a Los Nuevos Paradigmas*. 2ª ed. Valencia: Low cost books ISBN 9788494158131.



RAMIÓ MATAS, C., 2013. Balance Del Impacto De Las Crisis Económica, Política, Social E Institucional Sobre Las Administraciones Públicas En España 2011-2013: Diagnóstico Y Propuestas. *Estudios/Working Papers GIGAPP*, vol. 2013, no. 28 [consultado el 25/06/2013]. Disponible en:

<http://www.gigapp.org/es/area-tematica-administracion-publica/a05-transparencia-y-accountability?view=publication&task=show&id=937#.U6qnN7EenHo> ISSN 2174-9515.

RUIZ MARTÍNEZ, A., 2012. Panorámica Actual De La Evaluación De Las Políticas Públicas. *Presupuesto Y Gasto Público*, vol. 68 [consultado el 23/04/2014], pp. 13-23. Disponible en:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/68_01.pdf

STUFFLEBEAM, D.L. y SHINKFIELD, A.J., 1989. *Evaluación Sistemática: Guía Teórica Y Práctica*. España Ministerio de Educación y Ciencia ed., 1ª reimp ed. Barcelona: Paidós ISBN 8475094457.

SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y VARONNE, F., 2012. *Análisis Y Gestión De Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel ISBN 9788434400108.

TAMAYO SÁEZ, M., 1997. El análisis de las políticas públicas. En: R. BAÑÓN y E. CARRILLO eds., La nueva Administración Pública Madrid: Alianza. *El Análisis De Las Políticas Públicas* ISBN 8420681628.

UNEG., 2005. *Normas De Evaluación En El Sistema De Las Naciones Unidas*. Grupo de Evaluación de Naciones Unidas [consultado el 11/06/2014]. Disponible en:

http://www.uneval.org/normsandstandards/index.jsp?doc_cat_source_id=4.

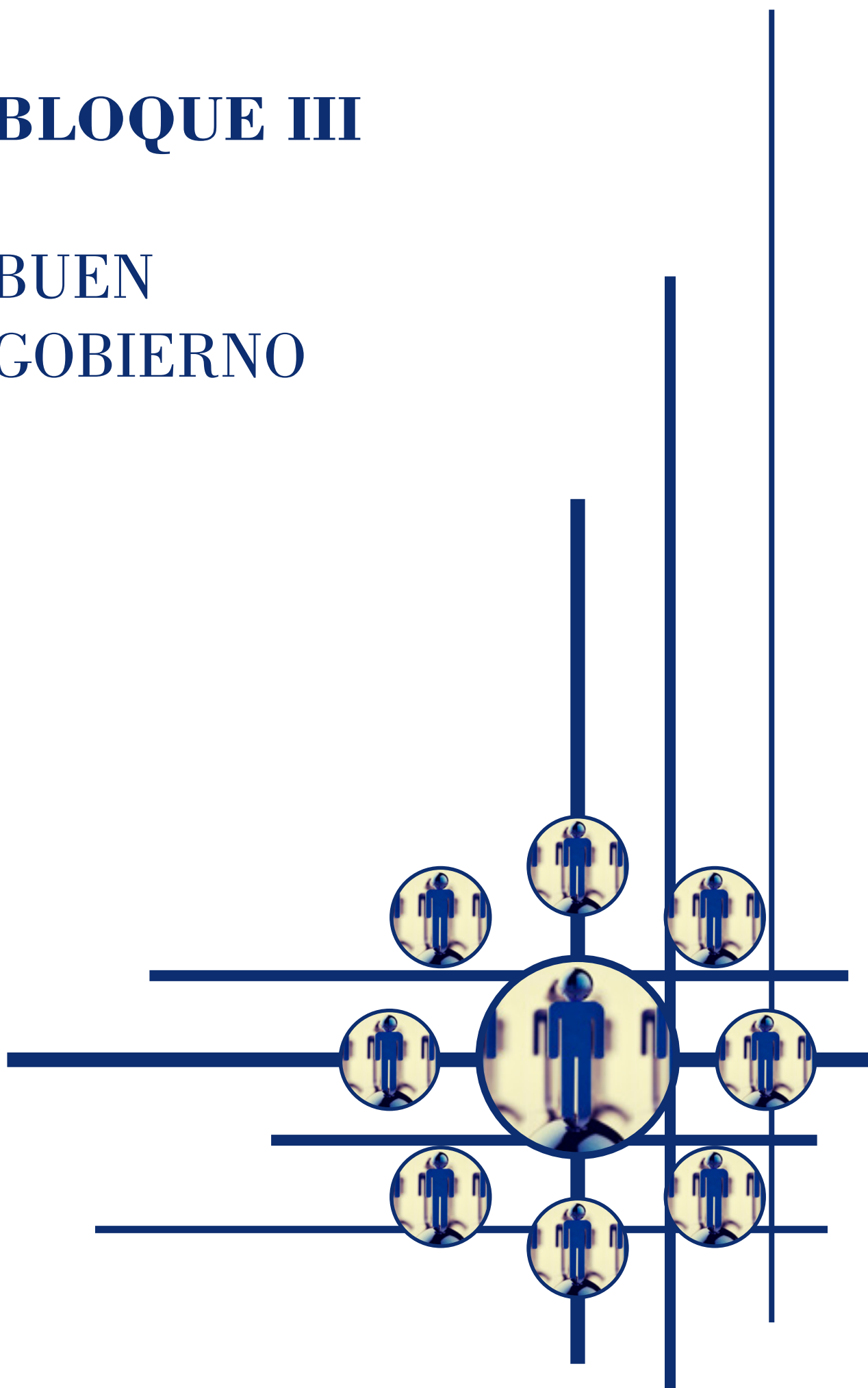
VELA BARGUES, J.M., POLO GARRIDO, F. y PÉREZ YUSTE, M.S., 2013. *La Auditoría En El Sector Público: Una Introducción*. València: Universitat Politècnica de València ISBN 9788490481400.

WILDAVSKY, A., 1980. *The Art and Craft of Policy Analysis*. London: MacMillan.



BLOQUE III

BUEN GOBIERNO





EL BUEN GOBIERNO EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

Enrique Soriano Hernández
Profesor de Derecho Constitucional
Universitat de València

1. Introducción

En el proceso de tramitación de la Ley 19/2013, de 13 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno el debate se ha centrado esencialmente en el alcance de las dos primeras partes del título de la Ley. Sin embargo, la nueva regulación no solo tiene por objeto unos poderes públicos más transparentes, como ha sido extensamente publicitado, sino que también establecer obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

La Ley 19/2013 nace ante la necesidad de dar respuesta a una creciente preocupación social: la percepción por los ciudadanos de la existencia de demasiados espacios públicos que se le ocultan. Aunque, sobretodo, en un tiempo en el que los recursos económicos se muestran escasos, los ciudadanos desean conocer de forma clara a que se destinan los fondos públicos. Es una norma que podría incardinarse dentro de las actuaciones destinadas a la mejora de la calidad democrática de nuestra sociedad, al permitir que los responsables públicos se sometan a escrutinio de los ciudadanos. Específicamente se plantea como una respuesta que pretende ser eficiente frente a la corrupción y a la constante y creciente desafección de los ciudadanos a sus instituciones, aunque expresamente no se menciona en la exposición de motivos. Sin embargo, pasado un año de la puesta en marcha de la ley, los casos de corrupción siguen apareciendo, siguen siendo algo frecuente, dentro de las noticias cotidianas. La aprobación de una norma no es suficiente. Una vez más se manifiesta que las normas per se no tienen un efecto taumatúrgico resuelva los problemas.

España ha sido en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno como uno de los últimos países de la Unión Europea, y de los pocos del Mundo, que no tenían una ley de transparencia. Lejos queda en el tiempo la primera ley aprobada en Suecia en 1766. Desde finales del siglo XX todos los grandes países de la Unión Europea, y numerosos países del mundo, quienes se han ido dotando de una normativa que establece la obligaciones a sus poderes públicos de dar acceso a la información, de ser transparentes.

La referencia al buen gobierno en la Ley 19/2013 aparece, en tercer término, después de la transparencia y el acceso a la información. No se sabe si por considerar que el buen gobierno es un complemento de la transparencia o la transparencia un paso hacia el buen gobierno. La transparencia es un elemento necesario para que el buen gobierno se pueda desarrollar aunque aquí no parece ocupar un lugar central. En este contexto lo primero que hay que plantearse es que se entiende por buen gobierno.

La preocupación por lo que pueda considerarse buen gobierno no es nueva ni reciente. Ambrogio Lorenzetti, pintaba en Siena, entre 1338-1339, diversos cuadros, en el que representaba de una forma didáctica los efectos del buen gobierno y del mal gobierno. En este sentido García Pelayo en un comentario a estos cuadros señalaba que “la



justicia iluminada por la sabiduría, integra a los hombres en la concordia y, desde ella, la corporación o cuerpo místico de la comuna bajo el gobierno en personal y abstracto del bien común, el cual, constantemente inspirado por las virtudes políticas, asegura un orden pacífico del que excluye toda violencia, salvo frente a los malhechores, obtiene sin presión los impuestos de los ciudadanos y la sumisión de los señores del campo. Logra así los fines primarios de la comunidad política (paz y justicia), hace que bajo la protección de la seguridad reinen la libertad y la certeza para cada uno de obtener su derecho, así como que el trabajo tenga sus frutos en medio del bienestar económico. En una palabra que rija la tranquilas, objetivo al que constantemente aspira el pensamiento medieval...” (García-Pelayo, 2009: 1222-1240).

En nuestra historia constitucional podemos encontrar como en el Preámbulo de la Constitución de 1812 se afirma que la misma es decretada por las Cortes Generales para “*el buen gobierno y recta administración del estado*”. Sobre nuestra Constitución vigente el artículo 9.2 se define por algún autor como “*todo un programa de buen gobierno y buena administración*” (Rodríguez Arana, 2012: 14).

El debate sobre lo que pueda suponer el buen gobierno lo podemos encontrar en los informes sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial de finales de los años ochenta en los que se detectaron la existencia de problemas en la gestión de las ayudas al desarrollo (Villoria, 2013: 9) y la necesidad de fortalecimiento institucional. En ese contexto se entiende la ausencia de buen gobierno como: a) falta de responsabilidad y rendición de cuentas de los poderes públicos. B) falta de transparencia, c) escasa capacidad de previsión de los políticos y funcionarios, d) ausencia del estado de derecho. Pero lo que se considera por buen gobierno tiene significados muy diversos según las diferentes estancias, así para el FMI lo relevante es la liberalización del sistema de cambio, para el PNUD el que se produzca un desarrollo humano perdurable, para el Banco Asiático de desarrollo la existencia de una participación del sector privado o, para la OCDE lo relevante es la existencia de una rendición de cuentas y una eficacia (Alberdi, 2005).

Otra perspectiva para perfilar el buen gobierno es definirlo en negativo, es lo opuesto al mal gobierno, en este sentido, ¿qué es el buen gobierno?, pues el buen gobierno supone ausencia de corrupción, fraude, arbitrariedad, incompetencia, despilfarro, ineficacia, ineficiencia, etc.

En sentido positivo, el buen gobierno debe procurar que el proceso de toma de decisiones e implementación (lo que llamamos gobernanza) responda a un conjunto de reglas como son: la participación democrática, la transparencia, la rendición de cuentas, el respeto a las leyes, etc...; reglas que están basadas en valores morales y éticos¹.

El buen gobierno en el ámbito público es una preocupación que alcanza manifestaciones en sectores privados, no como el cumplimiento o no de la legalidad sino como una cuestión de valores, de ética. En definición del profesor Villoria, buen gobierno sería “*en definitiva, aquella que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomenta la*

¹ “Acuerdo por el que se aprueba el código de la ética y buen gobierno de los miembros del Gobierno, altos cargos, personal eventual y demás altos cargos directivos al servicio del sector público de Euskadi, aprobado por el Consejo de Gobierno el 28 de mayo de 2013. Boletín Oficial del País Vasco de 3 de junio de 2013.



transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, la coherencia y la participación. Más aún, tras las últimas revisiones teóricas, quizás sería preciso incorporar a estos principios un quinto, cuál es el de integridad, y un sexto, esencial en la historia de la administración democrática, el de la objetividad o imparcialidad en el servicio al interés general, máxime cuando para nosotros, en España, la Constitución lo proclama como guía. Y lo hace, en definitiva, creando las normas pero también generando los procesos adecuados para que las normas se hagan reales e implementables. Finalmente construyendo los órganos que asegurarán que esas instituciones y procesos se implementan adecuadamente” (Villoria, 2013: 10-11).

El buen gobierno se convierte en una preocupación de carácter global. En este sentido la OCDE invita a diseñar una infraestructura compuesta de tres pilares: 1) control con un marco legal, con mecanismos adecuados de responsabilidad y participación y escrutinios políticos, 2) orientación, compromiso de los líderes políticos, códigos de conducta y mecanismos de socialización profesional como la educación y la formación, 3) gestión, con condiciones sólidas de servicio público, coordinación de esta infraestructura de este departamento u organismo central con competencias en materia ética (Diego, 2006: 99-100).

La existencia de códigos de buen gobierno dentro de las recomendaciones de la OCDE ocupa un lugar preferente. En este contexto, una referencia esencial sobre los códigos de conducta es el conocido Informe Nolan, de 1995, realizado en el seno de la *Major Royal Commission* (Documentos INAP, 1996). Se trata de un comité creado para examinar las pautas de conducta de los cargos públicos, incluyendo ministros, funcionarios, asesores parlamentarios, nacionales y del Parlamento Europeo, cargos electos y altos funcionarios locales. El objetivo era realizar recomendaciones para asegurar los más altos patrones de conducta pública. La creación del comité se produjo como consecuencia de la existencia de un clima de escándalos económicos, políticos y sexuales mezclados. El documento se publicó en mayo de 1995, convirtiéndose en referencia no sólo para Gran Bretaña. Las recomendaciones incluyen específicamente a los diputados, recomendado la existencia de un comisario parlamentario para aconsejar y orientar, junto con la existencia de un comité de privilegios con capacidad penalizadora. El código ético está basado en siete principios básicos: desinterés, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, humildad y liderazgo. Los principios sugeridos para el comportamiento ético abarcaban tanto a los funcionarios públicos como a cargos políticos, se trataba de intentar reconstruir la confianza pública²

Integrado en el buen gobierno encontramos un conjunto abundante y dispar de temas que indudablemente no son posibles abordar en una única norma, salvo que ésta tenga carácter constitucional y, por ello, incluya especificaciones sobre la transparencia, la rendición de cuentas y el empoderamiento de los ciudadanos³.

2. Primeras referencias

Una vez realizado este intento de aproximación a los elementos esenciales de lo que puede comprender el buen gobierno cabe intentar abordar la regulación en nuestro país sobre esta materia. En el caso de poder hablar de la existencia de un régimen jurídico

² Exposición de motivos. Acuerdo por el que se aprueba el código de ética y buen gobierno... de Euskadi.

³ Página web del Banco Mundial: www.bancomundial.org



del buen gobierno su característica esencial sería su fragmentación. No se encuentra una norma que comprenda toda la regulación. Dentro de lo que podemos integrar como regulación del buen gobierno puede incluirse no sólo leyes las normas que aparecen con ese nombre sino también las de un gobierno abierto incompatibilidades, regulación de códigos y directrices.

La primera referencia, con una mención expresa, es el acuerdo por el que se aprobó el Código de buen gobierno de los miembros del Gobierno y altos cargos de la administración general del Estado, de 7 de marzo de 2005. En el mismo se señalaba que tenía por objeto ofrecer a los ciudadanos un código de buen gobierno donde se definan y expongan los valores de referencia que han de regir las actuaciones de los miembros del gobierno y sus altos cargos. Se afirmaba que suponía la incorporación al Gobierno de España de las mejores prácticas del sector privado y las recomendaciones de las organizaciones internacionales (www.seap.minhap.gob.es).

Los valores de referencia enunciados en el acuerdo no eran, según la exposición de motivos *“un repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna, se trata, por el contrario, de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico español, de forma que cada uno de ellos tiene su manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso”*. Junto con los principios éticos y de conducta se configuraba un régimen de seguimiento de su cumplimiento que puede calificarse de deficiente. Se limitaba a señalar que, en caso de incumplimiento de los principios del código, el Consejo de Ministros *“adoptará las medidas oportunas”*. No había ninguna consecuencia concreta ni sanción prevista sino que estas había que buscarlas en cada sector del ordenamiento en el que se regulase ese posible incumplimiento.

La Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración General del Estado, se incluye en el mismo programa de actuación que el acuerdo indicado destinado a la mejora del gobierno. La ley estableció la exigencia de unos requisitos al nombramiento de los altos cargos entre los que cabe destacar la comparecencia ante una comisión del Congreso de los Diputados. El capítulo segundo de esta ley está destinado a un conjunto de medidas básicas para evitar situaciones de conflicto de intereses de los miembros del Gobierno y los altos cargos de la Administración General del Estado de las entidades del sector público. Los instrumentos son un conjunto de obligaciones, la creación de órganos de vigilancia, gestión y control, como es la Oficina de Conflictos de Intereses, situada orgánicamente en el Ministerio de Administraciones Públicas. En este caso sí que existe un régimen sancionador.

El tercer paso en la legislación es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y acceso a la información y buen gobierno.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas las leyes y las normas, en las que se contienen menciones al buen gobierno, son, por orden cronológico: la Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas de la Administración Pública Gallega; la Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, por la que se establece un Código de buen gobierno; la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y buen gobierno de las Islas Baleares; la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura; el acuerdo 2/2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el modelo de



transparencia y buen gobierno de la Administración Regional de Castilla-La Mancha⁴; el acuerdo de 17 de octubre de 2013, por el que se aprueba el Código de buen gobierno de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Comunidad Autónoma de Cantabria; el acuerdo de 28 de mayo de 2013, por el que se aprueba el Código ético y de conducta de cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi; y la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.

En tramitación nos encontramos con el Proyecto de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOCA 247, de 10 de julio de 2014); Proyecto de ley de Modificación de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (BOCA 267, de 10 de julio de 2014); Proyecto de ley del Principado de Asturias de Transparencia (BOJGPA 51.1, de 23 de abril de 2014); Proyecto de Ley del Principado de Asturias de buen gobierno e incompatibilidades de altos cargos (BOJPA 49.1, de 9 de abril); Proyecto de ley de Transparencia y participación ciudadana de Castilla y León (BOCYL 475, de 11 de noviembre de 2014) y el Proyecto de ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (BOC 302, de 09 de enero de 2015).

Cabe mencionar también la Ley 1/2014, de 24 de junio, por la que se Dispone de los mecanismos que faciliten la transparencia de la actuación de los poderes públicos: publicidad activa y acceso a la información pública, como medio para facilitar a la ciudadanía la actividad de los poderes públicos y de las entidades con financiación pública, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de Murcia⁵ y la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de Canarias, no prevén un apartado específico en el que se refiera al buen gobierno.

Las normas aprobadas se pueden inscribir dentro del conjunto de actuaciones que se han desarrollado para intentar responder a las exigencias de los ciudadanos de que se establezcan instrumentos para atajar la corrupción en el seno de las instituciones públicas.

3. Ámbito de aplicación

La ley 19/2013 distingue entre los sujetos afectados por la ley en función de si se trata de transparencia de la actividad pública (art. 2) o buen gobierno (art. 25), aunque en buena parte son coincidentes. El art. 25 de la Ley 19/2013 al establecer el ámbito de aplicación no incluye ni las altas instituciones del Estado, ni entidades ajenas a las administraciones públicas.

No hay un concepto homogéneo de los sujetos a los que alcanza, pero se aprecia una progresiva tendencia expansiva. La Ley 19/2013, de transparencia y buen gobierno, el artículo 1, en el que se enmarca el objeto de esta ley, la mención es referida a los

⁴ En la Comunidad de Castilla-La Mancha habría que referirse en ese extenso contenido del buen gobierno que hemos mencionado a la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, Publicidad en el Diario Oficial de bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha.

⁵ Esta Ley en una disposición final impone al ejecutivo murciano que en el plazo de tres meses impulse la tramitación de un proyecto de ley que desarrolle aspectos relativos al buen gobierno.



responsables públicos. Sin embargo, el artículo 25, nos habla del ámbito de la administración del Estado, se aplica a los miembros del Gobierno, Secretarios de Estado, resto de altos cargos de la Administración y de las Entidades del sector público estatal, de derecho público o privado, vinculadas a ellos. A estos efectos se consideran como tal en la materia de conflictos de altos cargos, lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 5/2006.

Los preceptos de la ley 19/2013 relativos al buen gobierno también son aplicables a altos cargos o asimilados, que de acuerdo con la normativa autonómica o local que sean de aplicación y excluye, en el apartado último del artículo 25 que afecte a la condición de cargo electo que pueda ostentar.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas los sujetos a los que alcanza es diverso. El artículo 14 de la ley 4/2006 gallega, de transparencia y buenas prácticas de la Administración delimita los sujetos señalando a los “miembros de gobierno” si bien establece una cláusula de cierre incluyendo a los titulares de cualquier otro puesto de trabajo de la Administración autonómica cualquiera que sea su denominación.

En el art. 1 de la Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo, de Código de buen gobierno de Navarra se incluye, no solo a los miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración, sino también a los representantes electos de las entidades locales.

En la Comunidad de las Islas Baleares el art. 30 de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y gobierno, incluyen altos cargos, personal eventual, cualquier puesto de trabajo directivo de la Administración autonómica.

En la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja, que adapta las normas de transparencia y buen gobierno a la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 21 incluye al Gobierno y a quienes afecta la ley del gobierno e incompatibilidades.

En Extremadura, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, alcanza a los altos cargos de la Administración, entidades del sector público, miembros electos de las entidades locales y también a los miembros de la Asamblea de Extremadura en aquellos aspectos que vengan expresamente recogidos. Es la única de las normas que cita expresamente a los electos para un Parlamento. En el resto de los casos encontramos referencias a los cargos nombrados por el Gobierno pero no hay mención expresa a los miembros de la Asamblea y nada se dice de los propios miembros de la Cámara, por lo que hay que entender excluidos.

En Castilla-La Mancha habla de los miembros del gobierno y cargos electos; El Código de Buen Gobierno de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 17 de octubre 2013, se extiende a los miembros del gobierno, directores generales, presidentes, directores gerentes y asimilados, organismos, cargos del sector público autonómico.

En Euskadi, el Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y personal eventual de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, aprobado por el Consejo de Gobierno en 2013, el Lendakari junto con los miembros del



Gobierno vasco, altos cargos públicos, asimilados y los altos cargos públicos, personal director de entidades públicas y sector público, personal eventual y de confianza de la Administración General e Institucional. Excluye de su aplicación al personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma, que se rigen por lo que establece la legislación vasca de empleo público o por el Código de conducta que determine, en su caso, el Gobierno vasco mediante acuerdo o disposición normativa de carácter reglamentario.

En el conjunto de normas referidas, así como en todas las iniciativas legislativas en tramitación destinadas a regular la transparencia y el buen gobierno, no es posible encontrar un concepto común de cargo público. No existe un estatuto que regule el acceso, el cese, los derechos, los deberes y las retribuciones. Existe algún intento de regulación como es la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura⁶. En el ámbito estatal, se encuentra en fase de debate el Proyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, por lo tanto, delimita exclusivamente al ámbito de la Administración del Estado. No existe una regulación general para el conjunto del Estado, que incluya Comunidades Autónomas, donde podíamos encontrar una definición de cargo público. El proyecto de ley, que fue publicado en el Boletín del Congreso de los Diputados, de 28 de febrero de 2014, no ha recibido hasta final del mismo año un impulso, siendo el 14 de enero de 2015 cuando salió del Congreso de los Diputados para ser tramitado por el Senado. La definición de cargo público en este proyecto de ley viene delimitada en el artículo 1.2, mediante una enumeración detallada de quienes se consideran, a efectos de la ley, altos cargos. El precepto finaliza con una cláusula de cierre en la que se incluye cualquiera que sea nombrado por el Consejo de Ministros. Asimismo, exceptúa lo que tengan la consideración de Subdirectores Generales y asimilados. El último apartado del proyecto excluye los que tengan un carácter de nombramiento para el ejercicio temporal de funciones de representación única y ya no tenga esa condición de alto cargo.

El único nexo común en la definición de cargo público es la existencia de una relación de confianza⁷, la existencia de un nombramiento en el que interviene el parlamento, el presidente del gobierno o el gobierno. En la delimitación de los sujetos afectados no están los miembros de los parlamentos, lo que parece razonable como medida de

⁶ El art. 3 de la Ley 1/2014, de 18 de febrero, que regula el estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de Extremadura, destinado a establecer definiciones señala que tiene la consideración de cargo público a efecto de la ley:

“el personal de libre elección y designación política o profesional que desempeña funciones vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno; encuadrándose en algunas de las siguientes categorías: presidente y resto de miembros del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, altos cargos, personal directivo y personal eventual que desempeñe funciones vinculadas a la toma de decisiones en la acción de gobierno”. Y alto cargo como “aquel cargo público nombrado como tal por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, porque así lo imponga una norma legal, reglamentaria o estatutaria; ejerciendo sus funciones con dedicación plena y exclusiva y siendo retribuido fija y periódicamente por ello. En todo caso tienen la consideración de alto cargo:

Los secretarios generales, directores generales de las Consejerías y titulares de otros órganos constituidos con nivel asimilado a los dos anteriores.

Las personas que asuman la máxima dirección de los organismos, empresas, sociedades, fundaciones, consorcios y resto de entidades del Sector Público Autonómico, siendo sus funciones de carácter ejecutivo y por las que perciban retribuciones fijas y periódicas.”

⁷ Algunos parlamento como el de Cantabria se han dotado de un Código ético o de buen gobierno <https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/Codigo%20etico.pdf>



garantía para preservar la autonomía de las cámaras. Esta opción debería comportar que los parlamentos se dotan de instrumentos para incorporar los principios del buen gobierno a su funcionamiento. El que en una norma con rango de ley se pueda establecer el ámbito que debe desarrollar el parlamento, como establece la disposición adicional quinta de la Ley 19/2014 de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña no parece que sea limitativa de la autonomía parlamentaria, pero sería quizás más respetuosa con la autonomía parlamentaria encomendar sin limitaciones la regulación al propio parlamento. En todo caso el contenido de los instrumentos concretos sí que debería estar en una norma específicamente⁸ parlamentaria (Descalzo, 2014: 262).

La única referencia a los altos cargos en relación con los parlamentarios que se encuentra en la Constitución es en el artículo 70.1.b vinculado a las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores. La concreción de que altos cargos de la Administración del Estado en este caso se encuentra en la ley orgánica de régimen electoral general.

4. Códigos de conducta

Una cuestión previa a la existencia de los códigos de conducta es la existencia de unas condiciones que permitan que la aplicación de estos códigos pueda ser efectiva. Ello requiere la existencia de un alto grado de consenso social. Los principios que se establecen en estos códigos deben ser valores compartidos, que sean posibles interiorizarlos por todos, no deben convertirse en un instrumento ideológico, es necesario para que se alcance en su efectividad la existencia de una estrategia de comunicación y de implantación y, indudablemente, es imprescindible que no se trate de una declaración de principios que no tenga eficacia, es decir, que existan medios materiales y personales que permitan su adecuado cumplimiento.

Los códigos de buen gobierno han sido un paso esencial, son indicadores de la importancia de los valores en el ejercicio de la función del gobierno. Sin embargo, la existencia no supone el cumplimiento de principios y valores que en ellos se contiene. La existencia de un código no es garantía de que los niveles de probidad queden garantizados. Es tradicional la afirmación que la ausencia de códigos de conducta en los países escandinavos no impide que los índices de moralidad sean superiores a los países donde existen. Lo esencial no es la existencia de leyes, normas o códigos, sino la existencia de una cultura política, social, costumbres que hagan actuar a los detentadores ocasionales del poder de acuerdo con unos principios y valores de buen gobierno. Sin embargo, en el contexto de nuestro estado la existencia de unos códigos de conducta que establezcan los principios de actuación parece imprescindible dada la ausencia de esa tradición.

Los principios de actuación y normas de conducta no se encuentran en un único texto sino que podemos encontrar referencias dispersas junto con las normas de buen gobierno, en normas relativas a incompatibilidades o en las específicas sobre conflictos de intereses. Los códigos de conducta, en el ámbito funcional, han tenido una función de orientación y de control, así aparece en el artículo 52 y ss., Ley 7/2007, de 12 de abril,

⁸ Una referencia puede ser el código de conducta aprobado por el parlamento europeo en 2011 http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201206_Code_of_conduct_ES.pdf



del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). En el caso de la ley de transparencia y buen gobierno el contenido de los principios y las reglas es un conjunto de principios bastante amplio e indeterminado. El dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno señala que la *“necesidad de acotar de manera más concreta y precisa la formulación de tales principios, procede ahora llamar la atención sobre algunas cuestiones concretas que plantea este precepto. La primera de ellas es la relativa a la necesidad de evitar reiteraciones innecesarias a la hora de formular los principios que en él se proclaman no solo en cuanto a los términos empleados, sino también en lo que hace al contenido de tales principios”* (Dictamen 707/2012)

El art. 26 de la Ley 19/2013, se inicia manifestando que a la personas comprendidas en el ámbito de aplicación del título relativo al buen gobierno les corresponde observar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, promoviendo los derechos fundamentales y las libertades públicas. A continuación distingue entre principios generales y principios de actuación. Dentro de los primeros se incluye la actuación con transparencia en la gestión, dedicación al servicio público, el respeto al principio de imparcialidad, trato igual y no discriminatorio. Entre los principios de actuación se señala, entre otros, la plena dedicación, actuación con la debida reserva, evitar poner en riesgo el interés público, no aceptar regalos que superen los usos habituales, etc. Este conjunto de principios no se diferencian en gran medida de los que ya estaban presentes en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2005 y que posteriormente han sido adoptados, con escasas modificaciones, en normas como la Ley gallega 4/2006 (art. 15), Ley de las Islas Baleares 4/2011 (art. 31), Ley Foral 2/2011 (art. 3) o la Ley de Generalidad de Cataluña 19/2014 (art. 55). En todas estas normas, con alguna variación, se recogen análogos principios de actuación lo que supone la existencia un amplio consenso social y político sobre cuál debe ser el modo de proceder de los cargos públicos.

En cuanto a la crítica frecuente sobre el deficiente catálogo cuando estos códigos pueden establecer modelos de ejemplaridad con valores o principios referidos a la integridad y la necesidad de una óptica positiva que incentive el comportamiento y suponga un reconocimiento que quienes tienen una mejor predisposición, es decir, premiar, incentivar, a quienes tengan un comportamiento dentro de los valores que se promueven.

La aparición de los códigos de buen gobierno es un paso importante pero no definitivo, se necesita una renovación de los instrumentos de prevención, control y sanción. Ello incluye la dotación de instrumentos para dotar de publicidad a los posibles conflictos de intereses, incompatibilidades, declaraciones de bienes, actividades, retribuciones, nombramientos, junto con la existencia de órganos específicos para el buen gobierno y control de las buenas prácticas y un régimen específico de infracciones y sanciones.

La ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de transparencia posee un amplio y complejo abanico de valores que dispone mediante principios generales de actuación, artículo 26, pero cuya eficacia jurídica se limita a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador (art. 26.3).

Finalmente, cabe señalar que algunas de las leyes han incluido referencias a la participación como un elemento necesario para el buen gobierno. En este caso se



encuentra, dentro de las leyes aprobadas, la Ley 4/2013, de buen gobierno de Extremadura, en sus artículos 36 a 39, la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja, que adapta las normas de transparencia y buen gobierno a la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 17), Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (arts. 69-70) Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra (art. 36ss). En la Comunitat Valenciana el proyecto de ley en tramitación tiene por objeto no solo la transparencia, el acceso a la información y el buen gobierno sino que incorpora la participación ciudadana. En el caso de la Comunitat Valenciana existía una regulación previa mediante la Ley 11/2008, cuyo desarrollo no puede calificarse de extenso. El proyecto de ley regula los procesos de participación en la elaboración de normas, la capacidad de proponer iniciativas normativas y la creación de un consejo ciudadano.

5. Régimen sancionador

El dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de ley transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno señala la existencia de una inclinación a la utilización de términos abiertos y flexible, como es el caso de la Ley 19/2013, del régimen sancionador *“puede provocar una perniciosa quiebra del principio de tipicidad”* y un riesgo de que se expandiera al carecer de una definición del ámbito subjetivo. A ello se añade la escasa innovación, los principios no cambian de lo que originariamente constaba en el acuerdo del Consejo de Ministros de 2005 y las infracciones y normas son repetición de las contempladas en el artículo 95 del Estatuto Básico del Empleado Básico.

Nos encontramos, con un cuadro de infracciones que no es coherente con los sujetos a los que puede afectar. El origen de este sistema de infracciones está en los empleados públicos que están sujetos a un estatuto en el que rige el principio de jerarquía. Sin embargo, los cargos públicos, como hemos indicado, si tienen una característica que los identifica es la existencia es responder al principio de confianza entre ellos y quienes los nombra o elige.

La existencia de una insatisfactoria regulación de un sistema sancionador ha hecho que se pueda plantear si nos encontramos ante una norma que sobre todo es una declaración de principios de dudosa eficacia. En este sentido recordar que en la exposición de motivos del acuerdo del Consejo de Ministros 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado se señalaba que *“los valores de referencia no suponen un repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna. Se trata, por el contrario, de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico español de forma que cada uno de ellos tiene una manifestación concreta en una norma que prevé una consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso”*. No existía la pretensión de que esos principios tuvieran consecuencias jurídicas directas y no parece que sea muy distinto el producto de la ley 19/2013.

El régimen sancionador se divide en tres apartados: régimen disciplinario (art. 29), sistema de infracciones en materia de gestión económica y presupuestaria (art. 28), que



conecta con la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, e infracciones en conflicto de intereses.

Los principios y las sanciones de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, en el artículo 26.1 y 29.1, se considera infracción muy grave el quebrantamiento de la Constitución y a los Estatutos, especialmente, la infracción del artículo 14.

El régimen de infracciones y sanciones contempladas son en buen parte reproducción de lo que ya se encuentra en otros textos. Como señalaba el dictamen del Consejo de Estado las infracciones tipificadas en el *“artículo 25 son reproducción idéntica o similar de las contenidas en el artículo 177 de la Ley 47/2003, de 26 noviembre, General Presupuestaria (concretamente, las previstas en las letras a) a e)), o concreción de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en particular, las de las letras f) a o)); las del artículo 26, por su parte, están en gran parte tomadas del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril)”*

En segundo lugar los principios de buen gobierno de infracciones relacionadas con el deber de transparencia relativos al deber de secreto.

En tercer lugar los principios asociados a la objetividad, imparcialidad y prevención de conflictos de intereses de altos cargos de plena dedicación (art. 26.2) y, por último, principios de buen gobierno e infracciones sobre el desempeño de tareas asignadas, conducta digna de corrección.

Las infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses vienen determinadas en el artículo 27, en realidad no se trata de una remisión a la regulación en materia de conflictos de intereses en la Administración General del Estado y para el resto de las administraciones a la normativa propia que resulte de aplicación, una remisión a la Ley 5/2006, de regulación de conflictos de intereses que, en el caso de la Generalitat Valenciana, es una remisión al Decreto 232/2009, de registro de altos cargos de la Generalitat.

La prohibición de compatibilizar actividad propia con el cargo público desempeñado o cualquier otro puesto o cargo de representación o profesión o actividad pública o privada, la prohibición de cualquier remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones Públicas, o entidades públicas dependientes, prohibición de tener más de un 10% de empresas que tengan conciertos o contratos con el sector público o subcontratistas, exclusión durante dos años siguientes al cargo de actividades privadas societarias relacionadas con la competencia del cargo.

En cuanto a las infracciones en materia económico-presupuestaria vienen determinadas en el artículo 28 que cabe relacionar con los principios generales establecidos en el artículo 26.1 y 26.7. En cuanto a los principios de actuación cabe relacionar éste con los apartados 26.2.a.1 y 26.2.a.7, y en el caso de los principios de actuación serían los artículo 26.2.b.1, 2, 3, 7, 8, 9 (Descalzo, 2014: 289).



El proceso sancionador se encuentra previsto en el artículo 31 de la ley de transparencia y establece que es de oficio la imposición de sanciones, que corresponde al Consejo de Ministros, se trata de un miembro del Gobierno, de algún Secretario de Estado, del Ministro de Hacienda, y en el caso de las Comunidades Autónomas y entidades locales lo remite a los órganos que tengan atribuida esa competencia.

La referencia señalada que encontramos en las normas autonómicas son bastante más deficientes, así en la ley navarra se habla de que el Gobierno conocerá de un informe elevado por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en las Islas Baleares habla de la intervención de la Oficina de Políticas Públicas, en Cantabria de un informe anual al Gobierno, o en Castilla-La Mancha un informe anual al Gobierno de la comisión de administración electrónica, por lo tanto, si es objeto de una regulación insuficiente en el ámbito del Estado en las Comunidades Autónomas es todavía más inexistente.

6. Consideraciones finales

La regulación del buen gobierno aparece como un complemento en las normas relativas a la transparencia, tanto en la ley estatal como en las leyes que van siendo aprobadas en las comunidades autónomas. Si bien la transparencia en las diferentes aproximaciones al concepto de buen gobierno se configura como un elemento del mismo. La construcción del buen gobierno gira en las normas aprobadas, y en las que están en proceso de aprobación, en torno a la existencia de unos principios que no son innovadores en relación a los precedentes normativos y que son difíciles de trasladar a una concreta realidad.

Los sujetos que se ven afectados por los principios establecidos en la Ley 19/2013 en el título destinado al buen gobierno son más reducidos que de lo establecido en el primero de los preceptos de la ley, limitándolo a los cargos públicos. La delimitación de los elementos de los cargos públicos resulta difícil más allá de la existencia de una relación de confianza entre quienes nombran y quienes desempeñan el cargo público.

El régimen de infracciones que se establecen en la Ley 19/2013 es coincidente con el previsto en la Ley 7/2007, en el que se regula el estatuto básico de los empleados públicos, aunque los principios que rigen los cargos públicos y los empleados públicos no son coincidentes.

La mención a los cargos públicos electos por los ciudadanos es excepcional e inexistente la de los miembros de las cámaras parlamentarias. Esta última situación se puede justificar por la necesidad de respetar el principio de autonomía de los parlamentos pero ello debería llevar a los legisladores a dotarse inmediatamente de un conjunto de instrumentos normativos en los que se fijase unas normas de conducta para su actuación como representantes de los ciudadanos. En todo caso si esos principios de buen gobierno, que algún autor encuentra reseñados en el art. 9 CE, deben ser comunes a todos los poderes públicos debería incorporarse con mayor detalle al texto constitucional para que sirvieran no solo de guía a los poderes públicos sino para que hubiera una clara vinculación al ordenamiento jurídico.



7. Bibliografía

Alberdi, Jokin (2005) *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, WWW.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24, Karlos Pérez de Armiño (dir.), Universidad del País Vasco-hegoa.

Descalzo González, Antonio (2014) “Buen gobierno: ámbito de aplicación, principios generales y de actuación, infracciones disciplinarias y conflictos de intereses”, en *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Emilio Guichot Reina (coord.).

Diego Bautista, Óscar (2006) *La ética y la corrupción en la política y en la administración pública*, Repositorio Abierto, Universidad Internacional de Andalucía (UNIA).

García-Pelayo, Manuel (2009) “El buen y el mal gobierno. Las ideas y al intencionalidad política en un fresco de Ambrogio Lorenzetti”, en *Obras completas*, CEPC, pp. 1222-1240.

INAP (1996) *Normas de conducta para la vida pública*, Documentos del INAP.

Rodríguez Arana, Jaime (2012) *El ciudadano y el poder. El principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración*, Ed. Reus.

Villoria Mendieta, Manuel (2013) “El buen gobierno, entre la integridad institucional y la innovación democrática”, en *Revista Democracia y Gobierno Local*, núm. 20.



TRANSPARENCIA, GOBIERNO ABIERTO Y REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

Juana López Pagán

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas

1. Introducción

Hoy, en nuestro país hablar de transparencia, rendición de cuentas y regeneración democrática, se ha convertido en un mantra inevitable, y lo es, porque a diario recibimos información sobre los efectos derivados de esa falta de transparencia y rendición de cuentas que han llevado a que la ciudadanía perciba como el segundo de los problemas de nuestro país, después del desempleo, la corrupción política.

En los últimos años España ha descendido 20 puestos en el ranking mundial que Transparencia Internacional publica anualmente sobre el Índice de Percepción de la Corrupción pasando a la posición número 40 en el año 2013. Teniendo en cuenta estos datos y las últimas noticias no es difícil hacer predicciones sobre lo que la ciudadanía opinará en el próximo ranking.

Y es que estos estudios constatan una realidad, y muestran como se ha descuidado el bien más preciado del que la ciudadanía se dotó hace ya casi cuarenta años, la democracia. Así que el diagnóstico es claro, la democracia en España ha enfermado. Toca sanarla, y aunque el sistema - partidos, instituciones, sindicatos, administraciones, etc. - tengan un papel primordial en el tratamiento, ahora más que nunca lo tienen los ciudadanos, y es que la ausencia de una ciudadanía activa ha sido una de las principales causas de la pérdida de la calidad de nuestra democracia.

Decepción, indignación e impotencia son algunos de los síntomas que la ciudadanía sufre, sin obtener respuestas coherentes y creíbles hasta el momento, y ello porque los estándares de ética pública que debían haber cumplido los representantes políticos han sido vulnerados sistemáticamente, mientras que a la ciudadanía se le ha exigido, lo que era y es exigible, el cumplimiento de la ley.

Por todo ello, debe realizarse una profunda reflexión sobre las quiebras de las que adolece el sistema, asumiendo que es necesario firmar un nuevo pacto con la ciudadanía donde la integridad, la ética y la política conformen un círculo virtuoso que logre prevenir y luchar contra la corrupción, recupere la confianza de los ciudadanos en las instituciones y promueva su participación e implicación en los asuntos públicos.

Esta comunicación parte de la premisa de que aún sigue siendo posible la regeneración democrática, pero alcanzarla requiere contar con las herramientas e instrumentos idóneos que permitan avanzar en la articulación de acciones y actuaciones tendentes a conseguir dicha regeneración y el renacimiento de la democracia y del sistema político en el país.

2. Herramientas para regenerar el sistema político español

La crisis política e institucional en España ha alcanzado cotas hasta ahora desconocidas que han puesto en jaque a las instituciones de las que nos dotamos hace ya casi cuarenta años. Precisamente este panorama, de crisis sistémica, ha derivado en un intenso debate a todos los niveles que no tiene visos de finalizar sino se llevan a cabo las reformas que está exigiendo la ciudadanía.



De ahí que los gobiernos y administraciones deban dar respuesta para recuperar la credibilidad perdida, a través de reformas legislativas que impacten directamente en el funcionamiento de nuestro sistema institucional para que transite, sin más demoras, a un esquema abierto y transparente.

2.1 La Infraestructura Ético Institucional

Aunque el debate de la regeneración democrática esté ligado en la actualidad a los acontecimientos que con perplejidad la ciudadanía observa, lo cierto es que la lucha en todos los frentes contra la corrupción debió haber emergido hace mucho tiempo como una gran prioridad nacional, a través de la revisión de nuestra Infraestructura Ético Institucional (OCDE: 2000). La Infraestructura Ético Institucional es el conjunto de elementos necesarios para que el funcionamiento del sistema prevenga y combata la corrupción en los ámbitos públicos y privados en el marco de las reglas institucionales, donde es imprescindible contar con la participación de la sociedad, autoridades y representantes. Su examen debía haber ocupado un lugar primordial en la agenda política de los Gobiernos de turno desde hace más de una década.

En este momento, no caben reformas parciales e insuficientes, por tanto, son improrrogables reformas del Código Penal, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y de los órganos judiciales. Asimismo, es necesario fortalecer la independencia judicial y el Ministerio Fiscal, como condición primaria para que nada entorpezca la autoridad punitiva del Estado. Pero también es imprescindible que emerja como elemento estructural de nuestro sistema político un código basado en la ética pública de aquellos que sirven a los ciudadanos.

Ser capaces de diagnosticar con precisión las fisuras del sistema ético público, deviene esencial para, y desde el conocimiento articular los medios necesarios que posibiliten su erradicación, fomentar aquellas prácticas que aumenten la calidad de la democracia, diseñar una política de transparencia de nivel e impulsar políticas de gobierno y administración abierta en el marco de una sociedad más informada y más conectada.

Las instituciones públicas tienen la obligación de alcanzar un mayor grado de legitimidad y de calidad democrática ya que la desafección de la ciudadanía hacia las instituciones y las complejas transformaciones económicas y sociales frente a las que se enfrenta, son factores que exigen configurar gobiernos y administraciones transparentes, cuya actuación y conducta se guíe por sólidos principios éticos, que fortalezcan la Infraestructura Ética e Institucional, mediante:

- La elaboración de un conjunto de medidas y reformas encaminadas a prevenir y erradicar la corrupción; a potenciar la eficacia del marco institucional, tanto en sus aspectos legales como administrativos; a fomentar la capacidad de la sociedad civil organizada; y a favorecer la sinergia que se produce entre todos estos elementos.
- Una voluntad política firme, que instará reformas institucionales que mejoren la fiscalización y la socialización de una ética pública, dejando claro un mensaje de las autoridades de que las conductas no éticas no quedarán impunes.
- El desarrollo de una base jurídica y normativa actualizada y efectiva y la consolidación de los mecanismos institucionales de transparencia, rendición de cuentas que incluyan procedimientos internos de supervisión, control, auditoría y evaluación.



- La creación e instauración de mecanismos de socialización profesional que insistan en el aprendizaje de valores, los estándares de conducta, y la ejemplaridad.
- El fomento de buenas condiciones de trabajo para los servidores públicos y de una sociedad civil que supervise las acciones de gobierno, demande acceso a la información, y participe en la vida pública.

Esta breve descripción de algunas de las cuestiones esenciales, que deben ser revisadas a fondo, pueden coadyuvar a orientar cuales son las transformaciones que necesita el sistema político español, pero entre ellas, existe un elemento esencial, vertebrador de las reformas necesarias, la apuesta por una verdadera política de transparencia. Sin esa base, cualquier reforma puede convertirse en un cierre en falso, que ni gobiernos, ni administraciones se pueden permitir.

2.2 La transparencia y el acceso a la información pública

La institucionalización de una Infraestructura Ética para una democracia de calidad incluye como elementos básicos la transparencia y accesibilidad a la información pública gubernamental y una estructura integrada de rendición de cuentas.

2.2.1 Antecedentes normativos

En nuestro Ordenamiento Jurídico diversas normas regulan el acceso de los ciudadanos a la información que poseen los poderes públicos. La *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, en su artículo 37, establecía hasta ahora la regulación general del derecho de acceso de los ciudadanos a los registros y los documentos obrantes en los archivos administrativos. Esta regulación, como se ha advertido a menudo, era mejorable puesto que adolecía de lagunas y deficiencias notorias toda vez que limitaba el derecho de acceso a los documentos relacionados con procedimientos terminados y archivados, haciendo depender en la práctica, la efectividad de este derecho de una decisión discrecional de la Administración y condicionada, a la vez, a su compatibilidad con la eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos.

Para hacer frente a esta situación en la Legislatura 2004-2008 se realizó un importante esfuerzo en la profundización de la transparencia administrativa y ampliación del acceso de los ciudadanos a la información. A este objetivo respondieron la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Sin embargo, no se abordó la elaboración de una norma que con pretensión de generalidad regulara el acceso a la información pública y fortaleciera, en consecuencia, el ejercicio del control de la actividad pública por parte de los ciudadanos.

Precisamente esa situación contrastaba con nuestro entorno más próximo, la Unión Europea y la gran mayoría de sus Estados miembros que ya contaban con una normativa específica sobre acceso a la información pública. En el Derecho de la Unión Europea, el derecho a la información en poder de las instituciones, órganos y organismos europeos, tiene hoy reconocimiento en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y encuentra desarrollo en el Reglamento (CE) nº 1049/2001 de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.



En este marco, el derecho de acceso, aunque configurado como derecho autónomo, se vinculó con el principio democrático y el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, con la obligación de transparencia y con la libertad de información correspondiente. Es, precisamente, la pertenencia del derecho de acceso al acervo jurídico de los Estados miembros, lo que ha llevado a su consagración como derecho fundamental en la Unión Europea.

Asimismo, el común acuerdo en la importancia de la transparencia en la actuación de las autoridades públicas impulsó la adopción del Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el 27 de noviembre de 2008. Abierto a la firma de los Estados Miembros el 18 de junio de 2009, este Convenio constituyó el primer instrumento jurídico internacional vinculante que reconoce un derecho general de acceso a los documentos públicos. El Convenio establece unas normas de mínimos inspiradas en las experiencias y prácticas de las legislaciones estatales y recoge, de este modo, los principios ya presentes en la Recomendación Rec (2002)2 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre acceso a los documentos públicos.

2.2.2. Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Hasta el año 2008, la percepción por parte de los ciudadanos de los niveles de corrupción en España era baja ya que el país figuraba entre los países menos corruptos, en concreto el 20 en el índice de percepción de la corrupción anual que publica Transparencia Internacional. Sin embargo, la tendencia se ha invertido drásticamente en los últimos años, en el año 2013, España había descendido 20 puestos, pasando a la posición número 40 en el último Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

En esta última década cabe afirmar que se ha ido generando una coyuntura crítica que unida a la crisis económica y social de España ha dado lugar a abordar reformas tendentes hacia el acceso a datos y a la apertura gubernamental. De ahí la elaboración y reciente aprobación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, pieza fundamental, aunque no única, para analizar el estado de las políticas de transparencia en España.

2.2.2.1 Descripción de los elementos básicos de la normativa

El texto fue aprobado y publicado en el Boletín Oficial del Estado en diciembre de 2013, aunque sólo ha entrado en vigor una parte del mismo, la relativa al Buen Gobierno. El grueso del proyecto no será de aplicación obligatoria hasta finales del año 2014 para la Administración General del Estado mientras que entidades locales y comunidades autónomas cuentan con una moratoria hasta el año 2015.

La Ley tiene un triple alcance:

1. Incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas
2. Reconocer y garantizar el acceso a la información regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo
3. Establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.



TABLA 1: Elementos Básicos de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

<p>TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD PÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>TRANSPARENCIA ACTIVA</p>	<p>La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información institucional, organizativa y de planificación • Información de relevancia jurídica que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos • Información de relevancia económica, presupuestaria y estadística • Obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso 	<p>Entrada en vigor finales 2014 CCAA y EELL finales 2015</p>
<p>DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>TRANSPARENCIA PASIVA</p>	<p>El derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos, establecida en el art. 105.b) de la Constitución y regulada con carácter general en el art. 37 de la Ley 30/1992, adolecía de una serie de deficiencias que han sido puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica.</p> <p>La Ley suple algunas de estas carencias, subsana deficiencias y crea un marco jurídico unificado.</p>	<p>Entrada en vigor finales 2014 CCAA y EELL finales 2015</p>
<p>BUEN GOBIERNO</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>RECONOCIMIENTO NORMATIVO PRINCIPIOS BUEN GOBIERNO</p>	<p>Se incorporan a la norma con rango de ley, pasando a informar la interpretación y aplicación del régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los responsables públicos (con independencia del Gobierno del que formen parte o de la Administración en la que presten sus servicios), principios que hasta ahora eran meramente programáticos y sin fuerza jurídica.</p>	<p>En vigor</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno



2.2.2.2 Los déficits de la norma

Como consideración previa pero de enorme relevancia hay que señalar que la norma garantiza muy poco el cumplimiento de las obligaciones que establece, ya que no se contempla en el texto un verdadero y efectivo sistema independiente de control, de infracciones y sanciones, y de garantía para que se lleguen a cumplir las distintas normas legales contenidas en la misma.

Se señalan a continuación las principales carencias de la norma y por tanto los déficits que en política de transparencia sigue adoleciendo nuestro ordenamiento jurídico y nuestras administraciones (Lizcano: 2013).

- **No se contempla explícitamente en el texto ningún tipo de infracciones ni de sanciones** a políticos y funcionarios públicos por el incumplimiento de las normas de publicidad activa y derecho de acceso a la información, solo lo estipula en el ámbito del Buen Gobierno. Esta circunstancia desvirtúa la efectividad de la norma.
- **Se establece un régimen de silencio administrativo negativo**, que no respeta el derecho de los ciudadanos a tener una respuesta explícita. Es esencial que exista obligación de las instituciones públicas a contestar o resolver las solicitudes recibidas en el citado plazo, o aún después de vencido dicho plazo, fijándose alguna sanción disciplinaria (apercibimiento o multa, por ejemplo) para el funcionario requerido que no cumpla con la petición.
- **El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, responsable de garantizar el derecho a la información que se contempla en el texto no es una agencia independiente**, pues se basa en la ampliación de una Agencia ya existente, que se encuentra bajo la óptica o el ámbito del Gobierno, y su Presidente es nombrado y cesado de forma prácticamente libre por el propio Gobierno. El órgano que debe velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley debe ser independiente de sus órganos dirigentes y de sus actuaciones, y no debe estar supeditada al Gobierno de turno.
- **El derecho de acceso a la información no se reconoce como un Derecho fundamental** como hacen las Constituciones más avanzadas, este hecho hará que prime la protección de datos sobre la transparencia en los posibles casos de conflicto.
- **El Proyecto no incorpora la publicidad de los informes finales derivados de las actuaciones de Auditoría y Fiscalización** llevadas a cabo por los órganos de control interno de las distintas administraciones públicas, carencia que resta transparencia e información a los ciudadanos e impide, o al menos dificulta, el control social de las Administraciones públicas.
- **El posible procedimiento sancionador en cuanto a Buen Gobierno se deja en manos del propio Gobierno**. Esta opción puede originar que las decisiones sancionadoras se puedan tomar finalmente con criterios de interés político-partidistas.
- **Finalmente han quedado sin resolver muchas cuestiones necesarias para garantizar una verdadera política de integridad y transparencia tales como:** a) Una mejora en los sistemas de archivo y en la trazabilidad de los procesos de toma de decisiones; b) Una adecuada formación de los funcionarios en esta normativa y en los valores que la misma representa; c) Una reorganización de los datos existentes para que se publiquen de forma que sean reutilizables por la ciudadanía; d) El impulso y desarrollo del llamado Gobierno 2.1.0 a través del diseño e implementación de plataformas de colaboración y el uso intensivo de la Web 2.0 y redes sociales; e) Otros



sistemas que faciliten la comunicación y la participación de los ciudadanos en este ámbito.

2.2.2.3 Los retos en la política de transparencia

La transparencia significa que la ciudadanía entiende el trabajo de su gobierno y la rendición de cuentas implica que el público puede exigir al gobierno que rinda cuentas por sus políticas y por cómo ha ejercido su mandato.

La rendición de cuentas, es por tanto un pilar esencial, pues, para que sean efectivas las normas es necesario que existan mecanismos de control y sanción, en definitiva, la idea es que el incumplimiento lleve aparejadas medidas punitivas.

Una política de transparencia y de integridad debe superar los déficits de la normativa actual, y debe definir y diseñar un modelo de transparencia y rendición de cuentas a la vanguardia y abordar en profundidad los siguientes aspectos:

- Mejoras sustanciales en el Derecho de acceso a la información
- Mejora en los mecanismos de contratación pública
- Publicación de declaraciones patrimoniales y conflictos de intereses
- Transparencia comprensible en materia de presupuestos y concesión de subvenciones
- Avanzar en las medidas de protección de informantes
- Apertura de datos y adopción de políticas de Gobierno Abierto
- Gestión documental adaptada a las nuevas tecnologías, y
- Diálogo con la ciudadanía a través de la web 2.0

La transparencia, el acceso a la información pública y la rendición pública de cuentas son tanto un poderoso instrumento para alcanzar mayores niveles de eficacia, legitimidad y honestidad de los gobiernos, como principios y derechos esenciales para consolidar las democracias contemporáneas, al publicitar y dar visibilidad pública a los asuntos públicos concernientes a toda la sociedad.

2.3 Gobierno abierto: un nuevo pacto con la ciudadanía

Durante la última década un número cada vez mayor de ciudadanos de todo el mundo ha exigido, que su derecho fundamental a participar en la formulación e implementación de políticas no sólo sea reconocido sino que, se promueva desde los gobiernos para que pueda ser ejercido de manera efectiva. En respuesta a esta demanda y al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, diferentes gobiernos de todo el mundo han adoptado por el concepto de gobierno abierto que incluye tres principios fundamentales: la transparencia, la participación y la colaboración.

2.3.1 Breves apuntes sobre Gobierno Abierto

El término gobierno abierto comenzó a hacerse popular cuando el Presidente de los Estados Unidos de América (EE.UU), Barack Obama, presentó en el año 2009 su Memorando sobre Transparencia y Apertura de Gobierno, punto de partida de uno de los elementos de esta ambiciosa iniciativa. Poco tiempo después y tras el lanzamiento de la misma, un grupo de países - Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, el Reino Unido bajo el liderazgo de Estados Unidos - impulsaron el Open Government Partnership (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una plataforma internacional de actores nacionales comprometidos con la rendición de



cuentas en sus respectivos gobiernos con el objetivo de conseguir un mayor nivel de apertura y mejorar la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos.

La idea de gobierno abierto, pretende romper el esquema tradicional entre gobernantes y gobernados e ir más allá de la acción propia y clásica de los gobiernos, de ahí que las transformaciones que de su aplicación se están produciendo y se producirán, afectan y afectarán tanto a los gobiernos como a la ciudadanía.

El gobierno abierto, por tanto, puede implicar una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basado en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los Gobiernos así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos (César Calderón y Sebastián Lorenzo: 2010).

2.3.2 El Gobierno Abierto en España

El Gobierno de España se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto en septiembre de 2011, formando parte del segundo grupo de países que comenzaron a integrar la red, adquiriendo desde ese momento los compromisos establecidos por la iniciativa internacional.

Puede señalarse que en España en los últimos años, tanto en el ámbito gubernamental como académico, se ido generando un sistema de creencias basado en que la democracia puede mejorar gracias a las nuevas tecnologías, y que a través de éstas los ciudadanos volverán a sentirse sus legítimos propietarios, pues dispondrán de información pública, comprensible y tratable y podrán participar y colaborar con los gobiernos y administraciones en una relación horizontal e igualitaria.

Tanto Gobierno Nacional, como Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales se han aproximado a este subsistema emergente a través de la corriente de la buena gobernanza, que opera en un marco relacional, donde diversos actores participan para lograr los objetivos que debe alcanzar la sociedad, y donde se hace imprescindible procesos que apliquen “lógicas de lo apropiado” (March y Olsen, 1984), que incentiven conductas virtuosas conectadas a las dos dimensiones de la transparencia: la pasiva, derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública, y la activa, transparencia en la actividad pública sin necesidad de petición por parte de la ciudadanía.

2.3.3 Gobierno Abierto: un nuevo modelo relacional entre gobierno y ciudadanía

Las transformaciones profundas de las normas que regulan nuestro marco de convivencia deben valorar las nuevas vías de participación ciudadana que hoy ofrece la sociedad de la información que hasta hace una década no existían, y que hoy permiten que los ciudadanos reclamen cada vez más, mayor transparencia, mayor protagonismo y mayor capacidad de decisión ejerciendo su ciudadanía en tiempo real y de forma directa.

La elección por parte de los Gobiernos de un modelo de gobierno abierto, que rescate los principios de la buena gobernanza, puede otorgar la legitimidad necesaria para superar la crisis de confianza de la ciudadanía favoreciendo la participación y, donde el valor del conocimiento de las personas dispuestas a participar es la clave.

El gobierno abierto es una filosofía y una estrategia que cree que los mejores resultados suelen ser impulsados por la asociación entre ciudadanos y gobierno, por ello, el principio de la colaboración, el más novedoso, es el que marca y singulariza este modelo interactivo entre gobierno y sociedad, un nuevo patrón de “*gobernanza colaborativa*” en el que se coopera, se contribuye, se trabaja conjuntamente para mejorar en la formulación, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.



Una colaboración que implica un nuevo pacto donde se reinventen los roles convencionales de gobierno y ciudadanía, un marco donde los dos sujetos activos deben aprender a relacionarse, y deben prepararse para lograrlo.

Desde esta perspectiva de gobierno colaborativo, la ciudadanía debería pasar de la crítica per se a implicarse en el diseño de políticas públicas, ser evaluadora permanente, dejar de ser simple espectadora, contribuir a la construcción de una cultura de la prevención y la colaboración, utilizar la información como parte de su cotidianidad para mejorar su toma de decisiones, en resumen, ser generadora de valor público asumiendo un papel proactivo, mientras que los gobiernos no solo deben brindar información, sino también deben enseñar cómo utilizarla, y sobre todo, deben rendir cuentas.

Como afirmó John Wonderlich, Director de Programas de la Fundación Sunlight - quien desarrolló en la administración americana el proyecto “open government” - la iniciativa *“no se ciñe solo a la administración pública sino que pasa a favorecer la comunicación y el intercambio de datos entre la sociedad y los partidos políticos, asociaciones civiles, colectivos sociales y vecinales, etc”*; de ahí que, este modelo incipiente de gobierno participativo y colaborativo pueda convertirse en un antídoto frente a la crisis de confianza y la desafección pública de los ciudadanos.

Lo novedoso del gobierno abierto es precisamente los beneficios que pueden obtenerse tanto para los gobiernos como para la ciudadanía con su implementación (Villoria: 2012) tal y como señala la OCDE (2010), puesto que puede:

- Promover una mayor confianza en el gobierno.
- Garantizar mejores resultados a menos coste.
- Elevar los niveles de cumplimiento.
- Asegurar la igualdad en el acceso a la formulación de políticas públicas.
- Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.
- Mejorar la eficiencia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos que de otra forma se enfrentarían a barreras para participar.

Sin embargo todos estos beneficios teóricos deben tener un reflejo real y práctico, y para ello es imprescindible el fomento de la educación en materia de participación y colaboración.

La denominada generación web, encabezada por los más jóvenes, conocen muy bien el poder de las redes para participar en múltiples entornos, sociales, culturales, profesionales y también políticos y es que gracias a la universalización de la educación, nos encontramos con ciudadanos más informados de los asuntos públicos, más conocedores de sus derechos, más exigentes en la rendición de cuentas (Graells i Costa: 2012).

En suma, este nuevo modelo relacional permite:

- 1.- Fomentar la inteligencia colectiva generando entornos creativos que permiten resolver problemas para los que no aún no se tenga solución. La creatividad colectiva es clave del desarrollo, y en la actualidad se cuenta con nuevas herramientas, métodos y sistemas que favorecen la cooperación con el objetivo de trabajar para el bien común.
- 2.- Establecer conversaciones permanentes con la ciudadanía a través de las redes sociales digitales, que facilita la consolidación de nuevos nexos con el entorno, así



como nuevas reglas en relación con los gobiernos que favorecen la colaboración a través de:

- La transformación en el proceder de las administraciones, al contar con la incorporación de temas a la agenda pública por parte de los ciudadanos.
- La implicación en la mejora de los servicios públicos, a través de su opinión, no solo a través de presentación de quejas o propuestas a posteriori, sino también mediante la participación a priori en los procesos de creación de nuevos contenidos que demanden su cooperación; y
- La concepción de nuevos servicios ligados a la reutilización de los datos públicos.

3.- Hacer uso de los instrumentos existentes en el día a día de los ciudadanos que lo hacen fácil y posible. La posibilidad de conectar con los ciudadanos en cualquier momento para informar y/o resolver dudas en un solo clic, a través de su dispositivo móvil, es una magnífica oportunidad que los poderes públicos no deben dejar escapar.

3. Conclusiones

El gobierno abierto surge como una política pública que sitúa a la transparencia, a la participación ciudadana y a la colaboración como ejes principales de la acción política.

Esta novedosa forma de conducción de la sociedad está surgiendo como respuesta a una ciudadanía cada vez más informada, que puede participar e influir en el ámbito público gracias a la democratización de las TICs, al creciente uso de internet por los ciudadanos, y al surgimiento de formas alternativas de participación y colaboración ciudadana que superan cada día los mecanismos formales de los gobiernos y las administraciones.

El sistema político, tal como lo conocemos, si quiere seguir siendo un instrumento legítimo y eficaz, debe adaptarse y abandonar la opacidad que le ha caracterizado y debe convertirse en un sistema abierto que cuente con la iniciativa de los ciudadanos, generadores de conocimiento colectivo, y respondiendo a los principios básicos de transparencia, participación, rendición de cuentas y colaboración, a través de ese nuevo pacto, clave en la regeneración de la democracia.

Pero no sólo cabe actuar en el presente, con reacción y con las reformas que se han señalado, si no que las bases de esa nueva forma de conducción de la sociedad dependerá de las políticas de educación en valores en las que se invierta en las próximas generaciones. La educación será determinante en el éxito o fracaso de esa pretendida, esperada y sumamente nombrada calidad de la democracia.

Para evitar que los actuales efectos negativos de una ausencia de cultura de lo público se consoliden, es fundamental poner las bases de un futuro comportamiento cívico, democrático, informado, responsable y participativo, que promueva el respeto y la ampliación de los derechos humanos y de las reglas éticas, que todos debemos cumplir.

4. Bibliografía

Castel Gayan, S. 2013. “La política de participación ciudadana e innovación democrática en la Comunidad Autónoma de Aragón”. Documento IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG.

Campos, E. 2010. “Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico práctica”, Fundación Ideas Documento de Trabajo 06/2010.



Gutiérrez Rubí, A. 2011. Gobierno Abierto: 13 retos para 2012 (<http://www.gutierrez-rubi.es>)

Graells i Costa, J. 2012. “El Arte de Gobernar en abierto. Ideas y experiencias desde Cataluña”, en La Promesa del Gobierno Abierto

Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (2013) <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

Lizcano Álvarez, J. 2013. “Diagnóstico y propuestas sobre la nueva Ley de Transparencia”, en portal de Transparencia Internacional España.

Lopez Pagan, J. (2013) “Open Government: un modelo interactivo entre el gobierno y la sociedad” Documento para su presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 23 y 24 de septiembre de 2014.

Obama, B. 2009. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Freedom of Information Act. US White House.

OCDE, 2010. “Building an open and innovative government for better policies and service delivery”: Experts meeting (Background document for session: OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making).

Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal.

Subirats, J. 2001. “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas” en J. Font (coord.) Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel Ciencia Política.

Subirats, J. (2011). Otra Sociedad. ¿Otra Política? Icaria, Barcelona

Villoria Mendieta, M. 2014 “La publicidad activa en la Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias. Govern Obert, Generalitat de Catalunya



LA CIENCIA POLÍTICA EN SU LABERINTO. ¿ES EL BUEN GOBIERNO OTRO MINOTAURO?

José Ferrándiz Lozano
Escuela universitaria de Relaciones Laborales de Elda
Universidad de Alicante

1. Noticia apresurada de Creta: un mito para un concepto filosófico

Adentrarse en cualquier reflexión sobre el Buen Gobierno –y avanzo que no me refiero a la actual identificación del término con la gobernanza sino a la discusión filosófica de conocer en qué consiste exactamente la expresión en un sentido absoluto y universal– me conecta, de entrada, no con el campo de la ciencia política, ni con el del aparato empírico en que ésta gusta apoyarse, sino con una evocación mitológica. La del Minotauro, hijo de una pareja extraña: una mujer y un toro.

La leyenda la conocemos por varios autores, fundamentalmente por los relatos de Apolodoro (1987: 74-75, 114) y Ovidio (1980: 151). Recordemos que la mujer protagonista, Parsifae, era la esposa del rey Minos, de quien el dios Poseidón anhelaba vengarse por un agravio que éste le había infringido. Poseidón utilizó su poder para que la consorte se enamorase perdidamente de un toro blanco, haciéndole sentir una pasión desmedida. Hasta tal punto la víctima sufrió de desenfreno que un día se vio en necesidad de reclamar la colaboración de un confidente mañoso, el arquitecto Dédalo, que le preparó un armazón de madera sobre ruedas: un armazón hueco, con forma de vaca, revestido con una piel de semejante animal. Montado el curioso artilugio, Dédalo lo colocó en el prado por donde pacía el toro blanco y Parsifae –ese era el plan– se introdujo dentro, ajustándose en el hueco previsto para ella, disimulada y cubierta por la madera y el pellejo de vaca. La composición de aquella amalgama de cuerpo humano, armazón de carpintería y piel vacuna debió ser realista, a juzgar por el desenlace. Parsifae esperó dentro de su disfraz, oculta y segura de que el toro no podría resistirse al creerla una vaca natural, motivo por el que la abordaría con deseo. Y así ocurrió. De tan inesperada unión no podía nacer otra cosa que un híbrido. Por eso el resultado fue el parto de un ser inédito: un ser con cuerpo humano, pero con cabeza y rabo de toro. Un monstruo, en resumidas cuentas, conocido como el toro de Minos. Apolodoro le llamó Asterión; en los siglos posteriores prevaleció el nombre de Minotauro.

La ficción, como sabemos, no acabó ahí. Trasladado el conocimiento del mito de la cultura griega a la romana, entre las versiones distintas que circularon para narrar el fin del Minotauro adquirió predicamento la de *Las metamorfosis* de Ovidio. Según el poeta latino, Minos decidió ocultar su afrenta encargando a Dédalo –¡otra vez Dédalo!– la construcción de un lugar para encerrar al monstruo, que por otra parte gustaba alimentarse de carne humana. La solución esta vez fue el diseño de un laberinto sombrío, muy tenebroso, de intrincados caminos que se cruzaban y en cuyo interior era imposible “hallar la salida”, aseguraba Ovidio. Para satisfacer el apetito del mixto Asterión, decretó Minos, como rey de Creta, tributarle anualmente siete hombres y siete mujeres durante nueve años. Quiso el destino que en el lote del tercero se encontrase un joven valeroso e inteligente, Teseo, a quien la hija del rey, recordada con el bellissimo nombre de Ariadna, le proporcionó un hilo para que lo atase en la entrada del laberinto y pudiese salir después de cumplir su misión: ejecutar al Minotauro. Lo hizo y con ello dejó anotado el punto final de una estupenda historia que tomó su forma en las culturas antiguas del Mediterráneo.



El recuerdo de este relato mítico tiene una justificación aquí porque nos lleva a plantear un interrogante. ¿Reúne el debate sobre el Buen Gobierno elementos similares a la leyenda del Minotauro? Dicho de otro modo, ¿puede servir esta evocación para explicarnos las dificultades de asimilación del concepto universal e inacabado del Buen Gobierno en la aplicación práctica de la ciencia política? La respuesta, en principio, no ofrece dudas. Las analogías con la leyenda son elocuentes.

El Buen Gobierno –como idea absoluta y general, insisto– es para empezar un concepto filosófico. Un concepto que se resiste a ser probado por la ciencia. No en vano, cualquier demostración científica que aspire a concluir si existe un Buen Gobierno requiere, como paso previo, la definición de qué consideramos bueno y qué consideramos malo. Y aquí es donde viene la dificultad. Si admitimos que resulta imprescindible determinar, en primer lugar, una idea del bien y una idea del mal para distinguir lo bueno de lo malo, entonces permanecemos cautivos en la filosofía, en su metodología especulativa, en su máxima de búsqueda permanente del conocimiento.

La ciencia política, en cambio, ha orientado su identidad hacia el afán de probar y entender los hechos mediante un manejo de datos y verificación de comportamientos, intentando acotar, medir y representar el Buen Gobierno sirviéndose de un aparato empírico. Es lo que ocurre con la gobernanza, con su acopio de indicadores concertados para evaluar la pureza o impureza de un determinado sistema: el demócrata-liberal. Es obvio que la ciencia política, desprendida en este caso de prejuicios filosóficos que puedan limitar sus hallazgos o simplemente le impidan desarrollarse a sus anchas, ha encontrado en la gobernanza un campo de actuación más¹. Por tanto, es posible hablar de un Buen Gobierno en sentido práctico, interpretando incluso elementos prefijados por algunas instituciones internacionales –un batiburrillo de criterios manejados, a veces para fines diversos, por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Unión Europea– en connivencia con el mundo académico que ejerce esta línea de investigación (Chaqués y Palau, 2008). Pero éste no es el Buen Gobierno que trata de dilucidar la filosofía.

Conciliar este tema filosófico con la ciencia política es prácticamente imposible, o cuanto menos discutible, y por eso el recurso a un término como el Buen Gobierno, que igual se utiliza desde una parcela que desde otra para definir –o intentar definir– problemas distintos, provoca confusión. Cualquier acercamiento al tema debe ser matizado con claridad: o hacemos filosofía o hacemos ciencia. La finalidad es no sentirnos extraviados en un laberinto acaso más intrincado que el diseñado por Dédalo. Tampoco debemos dejarnos engañar ante el supuesto híbrido, mitad filosofía mitad ciencia, que podríamos percibir en el Buen Gobierno, seducidos por la doble legitimidad otorgada al término en espacios distintos: en el análisis de políticas públicas por un lado, en la especulación lógica por otro. En consecuencia, el Minotauro es para politólogos y filósofos de la política únicamente una figuración irreal. En realidad, casi nadie desea percibir la mezcla en el Buen Gobierno: se le quiere sólo toro o sólo humano, valga la metáfora. Es más, la convivencia entre filosofía y ciencia acaba buscando la imposición de una sobre la otra; es como el viejo proverbio que con intención humorística enunciaba que cuando un hombre y una mujer se casan son sólo uno, pero que la dificultad estriba en saber cuál de ellos. Si la ciencia se impone con su

¹ La bibliografía sobre la gobernanza es obviamente copiosa, pero se podría mencionar la identificación que hizo Gerry Stoker del Buen Gobierno con este concepto (Stoker, 1998a y 1998b) o las palabras precisas con las que Javier Pinazo resumió su surgimiento: “La idea de gobernanza aparece como algo positivo, deseable, incluso ideal. Sus rasgos implican la presencia o potenciación de algunos elementos de gobernabilidad, y la ausencia o menor énfasis, de otros también propios” (Pinazo Hernandis, 2007: 65).



demostración empírica, la búsqueda del conocimiento filosófico en la misma cuestión queda derogada.

2. Ciencia y política: la metodología en los corredores del laberinto

El desconcierto en que ha vivido la politología desde sus inicios, queriéndose definir como ciencia, tiene su parte responsable en estas confusiones. Ese desconcierto ha promovido en muchas ocasiones discusión sobre la identidad de la propia disciplina y sobre su metodología. ¿Pueden considerarse y entenderse las interpretaciones que se formulan sobre los hechos políticos como verdad científica? Si no con estas mismas palabras, esa ha sido una de las impugnaciones malévolas, reiteradas, a la ciencia política. Los enfoques empíricos, especialmente los que surgieron y se desarrollaron con fuerza en la segunda mitad del siglo XX desde el mundo académico de Estados Unidos –el conductismo, la “elección racional” que incorporó herramientas de la economía al análisis político, el más tardío institucionalismo– se han esforzado en aportar un contingente de métodos cuantitativos y cualitativos a utilizar mientras la filosofía política sobrevive en su especulación, casi siempre en buena sintonía con los teóricos de la política.

Citaré más adelante un ejemplo de esta tensión: un ardoroso y conocido debate de hace diez años con distinguidos protagonistas, donde en tres textos breves quedaron resumidos los desencuentros tópicos. Aunque los polemistas no hablaron del Buen Gobierno, salía a relucir su desacuerdo metodológico. El desencadenador del rifirrafe fue el italiano Giovanni Sartori, invocador constante de la necesidad del *logos* –la actitud habituada a pensar– para interpretar los datos. Él mismo ha insistido en los problemas que existen sobre los conceptos teóricos en general que en ciencia política preceden siempre a la cuantificación. Recordemos su convicción de que la noción de ciencia se determina frente a la filosofía y presupone que un saber científico se ha separado del alma máter del saber filosófico. No es una idea original, pero si es él uno de los que más la ha repetido en la especialidad. Por supuesto también ha precisado, con esa pertinencia didáctica propia del profesor, que la ciencia es distinta a la opinión, a la teoría, a la doctrina, a la ideología. En definitiva, pues, y aun sonando a letanía, la primera división que tenemos que trazar es la existente entre la ciencia y la filosofía (Sartori, 2011: 69). Si damos crédito a este planteamiento –y no hay motivos para desecharlo porque está comúnmente aceptado–, debemos admitir que seguimos filosofando sobre los temas que la ciencia no ha conseguido explicar. Y el Buen Gobierno como valor absoluto, no como valor relativo a una ideología, es uno de esos temas.

Quizá los estudios políticos deban esa tensión entre filosofía y ciencia a una cuestión terminológica que ha condicionado su desarrollo. La unión de las palabras “ciencia” y “política” en la denominación de instituciones y departamentos docentes del siglo XIX –pensemos en la École Libre des Sciences Politiques de Francia en 1871, en el departamento de Ciencia Política en la Universidad de Columbia en 1890 o en la London School of Economics and Political Science en 1895– forzó el apremio de encontrar una identidad acorde con el nombre, que además se colaba en algún manual finisecular –*Elementi di Scienza Politica* es el título que eligió Gaetano Mosca para uno suyo en 1896–. Es probable que de haberse llamado la disciplina Estudios Políticos sus concurrentes no se hubiesen visto en esa obligación de adjudicarle una etiqueta científica a lo grande. Al abrirse camino aquella denominación –en vecindad y hasta refugiándose en los estudios jurídicos– y al encontrar la nomenclatura de ciencia



política su consagración en el siglo XX, la filosofía todavía abastecía el conocimiento teórico, con todo un repertorio de clásicos en descubrimiento.

El Buen Gobierno, sin ir más lejos, era un ideal de siempre, que había facilitado aproximaciones de pensadores de todos los tiempos, cada cual para entender y mejorar la coyuntura de su época. Platón y Aristóteles creyeron encontrar el mejor gobierno en determinados regímenes: el primero en la aristocracia o gobierno de los mejores, el gobierno de los filósofos; el segundo en la *politeia*, la fórmula que hallaba más viable con la combinación de la oligarquía y la democracia (Platón, 1993: 303; Aristóteles, 1980: 192-207). La base que aún mantiene vigencia es que entendían que estos regímenes estaban enfocados al bien común. Los ecos de los griegos se oían en pensadores medievales, de ahí que no nos resulte extraño encontrar en autores como Santo Tomás de Aquino la importancia de que un monarca de su tiempo se distinguiera “buscando el bien común de la sociedad y no el suyo” (Aquino, 1989: 10), o que llegara a más, proporcionando tres requisitos para una sociedad correcta, requisitos que permanecen asimilados en los principios culturales contemporáneos. “El primero – proponía– es que la sociedad viva unida por la paz”; el segundo que “sea dirigida a obrar bien”; el tercero que en la diligencia del dirigente haya “suficiente cantidad de lo necesario para vivir rectamente” (Aquino, 1989: 77).

La filosofía posterior no dejó de aportar otros propósitos, pero no se pretende aquí convocar un extenso repertorio de nombres eminentes sino realizar una cata urgente de arqueología filosófica. En esa cata tendríamos que excavar y rebuscar en Kant para encontrar su sustento moral. El pensador prusiano no recogió su filosofía política en ningún tratado monográfico: la dejó dispersa en varias obras y escritos. Su aportación, como señaló su devota admiradora y teórica política Hannah Arendt, es que la cuestión del bien y del mal no iba a ser resuelta ni por el gusto –como la discusión entre lo bello y lo feo del siglo XVIII– ni por el juicio, sino por la razón (Arendt, 2003: 28). Con todo, lo que interesa ponderar no es tanto esta aportación metodológica sino la tendencia kantiana a emparentar el ejercicio del bien con la moral, introduciendo la conclusión de que el carácter moral estriba “en hacer el bien, no por inclinación, sino por deber”. Un deber, por cierto, que el pensador extendía a la exigencia de respetar la ley (Kant, 2005: 74-80).

En definitiva, si todos los elementos mencionados –paz, convivencia, ética, deber desde el gobierno, orientación al bien común, riqueza o bienestar de la sociedad– forman parte del esbozo asociado al Buen Gobierno es porque el bagaje cultural que procede de la filosofía clásica occidental así nos lo ha ido conformando. Con el tiempo, hemos añadido necesidades como los derechos políticos y humanos, la transparencia y otros elementos. Ahora bien, ¿es todo esto una verdad categórica? ¿Puede la ciencia probar el grado conseguido de cada una de estas cosas? Pienso que en ciertos casos sí, los estudios empíricos son una buena herramienta. ¿Dónde está el problema, pues?

No nos desconectemos de Sartori. Y entendámosle, eso sí, como un politólogo hostil a la inmensa sofisticación estadística y a otras técnicas de investigación. Ya previno de ello en su día.

No es fácil transformar los constructos teóricos en nociones empíricas, y después someterlos a verificación, sin recurrir a indicadores. Los indicadores representan también válidos atajos para el control empírico de los términos de observación. Pero la pregunta sigue siendo: ¿indicadores de qué? Si tenemos conceptos confusos, ambiguos, la ambigüedad seguirá ahí. (Sartori, 2011: 49).



El riesgo señalado por Sartori es ese: la imperiosa necesidad de concretar indicadores para verificar no se sabe qué, o cuanto menos para verificar conceptos no bien definidos. Es, por excelencia, el gran escéptico de la cuantificación; sus dudas sobre su efectividad en ciencia política no han decrecido. Al contrario: han aumentado entrando en debates como elefante en cacharrería. No son pocos los escritos en los que emerge su cuestionamiento, y llama la atención la vehemencia de ciertas líneas en la polémica antes anunciada. Fue al redactar el provocador artículo “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, que recreaba el título de otro ensayo más remoto (Graciano, 1986; Sartori, 1991). El artículo aludido, de 2004, procedía de un simposio que reflexionaba sobre esa pregunta, y tanto su texto como la réplica que formularon David D. Laitin y Josep M. Colomer se publicaron en la revista mexicana *Política y Gobierno*, reproduciéndose en España en las páginas de *Revista Española de Ciencia Política* (Sartori, 2004; Laitin, 2004; Colomer, 2006). No era una polémica inédita, se podrían encontrar cuantiosos escritos en la bibliografía politológica con la misma preocupación, pero el calor e intensidad con que intervino cada contendiente, no exento en ciertos párrafos de componentes emocionales y alguna que otra descalificación, invitan a resumir el cruce de argumentos.

Sartori insistió en su tesis crítica a una ciencia política americanizada; apuntaba al predominio y aumento de técnicas cuantitativas por influencia del mundo académico estadounidense. Un predominio que, en su diagnóstico, se distanciaba del pensamiento: del “método del *logos*”, su gran reivindicación. El italiano se adjudicaba, primero, su condición de fundador de la ciencia política europea a mitad de siglo XX y exhibía el aval de treinta años dando clases en Estados Unidos. Se sabía y reconocía beneficiario de esa experiencia, si bien a renglón seguido se jactaba de haberse resistido a su influencia. Confesó su convicción de que la ciencia política debe hallar el modelo en la economía. Sin embargo, descubría la dificultad en un detalle: así como el comportamiento económico se apega a un criterio –utilidad, maximización del interés, beneficio– el comportamiento político no lo hace, amparándose en que la persona política manifiesta variedad de motivaciones. Por otra parte, mientras los economistas trabajan con números reales, los científicos sociales –indicaba– lo hacen con valores numéricos asignados, a menudo arbitrarios. Expuesta esta diferencia, puntualizaba que la ciencia política americana, de aparición tardía comparada con la económica –con ciento cincuenta años de retraso–, deseó revolucionarse a sí misma emprendiendo un camino emocionante y al mismo tiempo “insustancial”. No finalizaba en este punto su acometida. En sentencias vertidas a continuación, se le apreciaba aún más una intención alborotadora que surtió efecto: “Me parece que la ciencia política dominante ha adoptado un modelo inapropiado de ciencia (extraído de las ciencias puras, exactas) y ha fracasado en establecer su propia identidad (como ciencia blanda) por no determinar su metodología propia”. Otras afirmaciones semejaban pedradas lanzadas a conciencia, dirigidas a la politología decantada hacia el análisis empírico. Leamos cuatro pequeñas muestras: “Tenemos una ciencia deprimente que carece de método lógico y, de hecho, ignora la lógica pura y simple”; “El cuantitativismo, de hecho, nos está llevando a un sendero de falsa precisión o de irrelevancia precisa”; “Al no lograr confrontar la relación entre teoría y práctica hemos creado una ciencia inútil”; “Desde el punto de vista de la práctica, es una ciencia en gran medida inútil que no proporciona conocimiento que pueda ser utilizado”. Eran frases lapidarias, una especie de apaga y vámonos. Metidos en el siglo XXI, Sartori quería sellar un gran fracaso de la disciplina. Por si no resultaba suficiente, culminaba el artículo agitando la caña de pescar y lanzando el anzuelo definitivo. Al preguntarse hacia dónde iba la ciencia política, respondía que la estadounidense “a ningún lado”. La describía como un gigante que



sigue creciendo con pies de barro. Incluso atacaba con expresiones corrosivas, más en la dimensión anecdótica que en la científica. A modo de desahogo, contaba que en su asistencia a reuniones de la Asociación Americana de Ciencia Política experimentaba un “aburrimento sin paliativos”, en tanto que juzgaba ilegible y “masivamente irrelevante” la *American Political Science Review*. Cerrada esta agitada descalificación, propuso una alternativa: “Resistir a la cuantificación de la disciplina”.

Era de esperar que tan severa exhortación, a pesar de su brevedad y de parecerse más a un artículo de opinión que a un discurso de solvencia teórica, no podía menos que reclamar contestación. Quizá por eso, porque era una opinión concebida con ánimo de molestar, se podría afirmar que Sartori actuaba como el mozo de los pueblos castizos, al que aludía Ortega y Gasset hace más de un siglo, que en los bailes locales se sentía impulsado a eso de la media noche a darle un trancazo al candil que iluminaba la danza, forzando al resto a dar golpes a ciegas a partir de entonces (Ortega y Gasset, 2005: 257).

Finalizada la provocación, David D. Laitin (2004) fue uno de los que recogió el guante del desafío. Aun reconociendo la juventud de la ciencia política, este profesor de la Universidad de Stanford se mostraba convencido de que los científicos políticos estaban ya cumpliendo un sueño de los fundadores conductistas. Aportaba tres casos de estudios politológicos estadounidenses con los que deseaba desmentir a Sartori². Sin embargo, lo que conviene subrayar es que, sin prescindir de la cortesía, Laitin lamentaba que las contribuciones de la ciencia política se pasaran por alto con frecuencia, bien por carecer de un núcleo teórico aceptado como la física o la economía, bien por no haber consensuado un método como en las ciencias experimentales. Por el contrario, añadía, lo que distingue a la ciencia política es el enfoque consecuencialista de los resultados políticos –entendamos esta alusión de Laitin en el sentido de que la acción moral correcta es la que produce buenos actos con buenas consecuencias– y su intento por abordar las preguntas normativas, analíticas y empíricas planteadas para entender esos resultados.

El tercer polemista fue Josep M. Colomer, politólogo y economista convencido de los logros de la metodología de análisis económico aplicable a la ciencia política, seguidor del enfoque de la “elección racional” que iniciado en los años cincuenta del siglo XX insiste en que las personas participan en política movidos por la consecución de su interés individual aunque intervengan en acciones colectivas (Colomer, 1995). Su contestación se sospechaba previsible como confirmación de esa postura (Colomer, 2006). No dudaba de que la ciencia política tenía pendiente llegar a ser una ciencia completa, pero desestimó la confrontación con la influencia americana: “Creo que Sartori falla estrepitosamente en el tiro”. Colomer mencionaba que el escenario en el que se movía esta influencia era numéricamente predominante: un ochenta por ciento de los profesores de ciencia política en el mundo enseñaban e investigaban entonces en Estados Unidos. El dato lo consideraba más que sobrado para recomendar no ignorar sus avances, avisando de lo improcedente que resultaría “aislarse” de esta evidencia. Lo principal de su contestación, además de aplaudir la utilidad de la metodología económica, fue su aseveración de que toda ciencia debe contemplar cuatro niveles: 1º, definiciones y calificaciones; 2º, mediciones cuantitativas; 3º, hipótesis causales; 4º, teoría explicativa. En su opinión, los fundadores de la ciencia política se movieron básicamente en el primer nivel y establecieron algunos fundamentos cuyo desarrollo requería después ir “mucho más allá”. De ahí su extrañeza de que a Sartori le

² Los tres casos que incluía eran la teoría de la Justicia de Rawls y el debate que originó, el teorema “del votante mediano” y los métodos asociados al proyecto comparativo de Rokkan.



sorprendiera la llegada al segundo nivel. Su negación de la cuantificación molestaba a Colomer: “Si al menos hubiera formulado el deseo de que la cuantificación se base en definiciones y clasificaciones claras y precisas, estaríamos de acuerdo”, aceptaba. Con ello, decía, se estaría pasando del nivel 1 al 2, aunque entendía que también convenía proponerse pasar del 3 al 4 para seguir seriamente el modelo de la economía y, en general, el de toda ciencia. El objetivo se presumía claro: “Llegar a tener una teoría explicativa, la cual sea capaz también de sustentar la investigación aplicada”.

Es cierto que al exhumar esta polémica no se olvida que lo debatido es mucho más complejo y cuenta con aportaciones amplias y trabajadas de estos y otros autores. El mismo corpus argumental de Sartori es imponente y ha sido recopilado en distintos libros (Sartori, 1979 y 2011), pero si se ha recurrido en esta exposición a aquella contienda es precisamente por su carácter sintetizador, por recrear ciertos encontronazos –ceranos en el tiempo– de la ciencia política.

3. Una vuelta de tuerca al Buen Gobierno: el bien, el mal y el máximo rendimiento

Y todo esto, el déficit de acuerdos sobre los métodos adecuados, hay que tenerlo en cuenta para adentrarnos en la comprensión del Buen Gobierno como valor absoluto. Las palabras nos condicionan, sí, y decir que algo es bueno implica la existencia de su contrario, que en este caso es lo malo. Por tanto, queriendo o sin querer, guste o disguste, se llega siempre a la filosofía, a la especulación permanente. Sólo desde presupuestos ideológicos, cuando un simpatizante se expresa convencido de que tal o cual ideología persigue lo bueno, se construyen unos mínimos para dictaminar si se consuma la ejecución de un Buen Gobierno. Así se entiende ahora, así se ha entendido siempre. Mientras en el siglo XXI podemos seguir con la especulación lógica, cada vez con menos asiduos aunque no por ello injustificada, los artistas renacentistas que concibieron en el siglo XIV el célebre mural de alegoría del Buen Gobierno en la sala del Palacio público de Siena donde se reunía el Consejo de los Nueve no encontraron tanta dificultad ni miramientos para su representación artística. La acometieron con parcialidad, respetando al partido güelfo, comprometidos con el pensamiento de la época. La parte en la que aparecía ensalzado el Buen Gobierno se resolvió con más colorido; se transmitía una sensación de orden en las figuras de gobernantes y gobernados, además de una felicidad común. Por el contrario, la parte del Mal Gobierno era decadente, desafortunada, con campos poco productivos. Y sin embargo esa felicidad compartida, elemento tan fácil de asociar al Buen Gobierno, puede ser muy engañosa desde un relativismo moral. En la historia literaria ha quedado inscrito, por ejemplo, ese irónico título de la novela de Aldous Huxley, *Un mundo feliz*, para la descripción de una sociedad controlada, dirigida, con individuos manipulados desde su incubación como embriones a fin de que acepten, con felicidad, el orden establecido. Pongamos otro ejemplo: quizá coincidamos en que los buenos resultados son fruto de los buenos gobiernos, de las buenas decisiones, del buen obrar, y con ello nos sea fácil sostener que la abolición de la esclavitud en Estados Unidos fue un logro positivo, aunque seguramente nos desconcertará moralmente oír la versión de que el presidente Lincoln pudo conseguir el voto favorable de algún parlamentario con soborno y favores.

En consecuencia, nos vemos metidos fácilmente en el enredo de la especulación. El Buen Gobierno es un concepto esquivo, salvo que se le encuadre en valores determinados, como se hizo en las paredes del palacio de Siena o se hace en los estudios de gobernanza. Pero los valores concretos –no hay que pasarlo por alto– proceden



siempre de un pensamiento doctrinal: de una ideología, de una religión. Si no somos capaces de definir el Buen Gobierno en una categoría superior, útil a todos y aplicable a cualquier caso estudiado, difícilmente los datos estadísticos y cuantitativos, así como las variables cualitativas, nos servirán de un modo definitivo.

Porque podremos analizar si se han cumplido objetivos o no, podremos comprobar si una situación comparada en dos momentos distintos ha mejorado o no, pero no podremos concluir si ha sido un Buen Gobierno, aunque se hayan alcanzado objetivos o haya mejorado la situación. La problemática que tiene la ciencia política a la hora de aplicar el método experimental es una de sus desventajas. Se podrá demostrar que una situación ha mejorado, sí, de hecho no falta quien ha recordado la interpretación de Pareto de que el bienestar social aumenta cuando un cambio en las políticas públicas no ha empeorado la situación de ninguna persona y ha mejorado al menos la de una (Rawls, 2006a: 73), pero esta lectura, que nos señalaría un progreso mínimo –un progreso, al fin y al cabo–, no basta para refrendar un Buen Gobierno, entre otras cosas porque igual los resultados, de haberse aplicado otra política pública, podrían haber sido mejores. Y si pudo ser mejor el resultado, entonces el gobierno no ha sido del todo bueno. Al no existir la viabilidad de ejecutar un segundo experimento con la reproducción exacta del mismo contexto, perdemos la posibilidad de una comparación perfecta. Por tanto, diremos que una situación ha mejorado o incluso que ha cumplido los objetivos trazados, si es lo que pretendemos estudiar, pero aun así nos quedaremos con la duda de si hubiesen sido ejecutables unos objetivos más ambiciosos en el mismo entorno, en las mismas condiciones. Si fuese así, el logro de objetivos no sería un indicador intachable de que ha existido un Buen Gobierno porque no se ha conseguido el máximo rendimiento. Si se pudiese demostrar que otras políticas posibles, no aplicadas, hubieran ofrecido mejores resultados entonces tendríamos una evidencia científica de un Mal Gobierno que no ha sabido aprovechar del todo lo que el contexto le permitía. Por tanto, la base filosófica sigue vigente.

La publicación en España de una nueva edición y traducción de algunos escritos de Leo Strauss, especialmente el ensayo titulado “¿Qué es filosofía política?”, procedente de las conferencias que impartió en la Universidad Hebrea de Jerusalén en diciembre de 1954 y enero de 1955, nos reactualiza a este profesor alemán que, como judío, huyó del nazismo y acabó su carrera docente ocupando la cátedra de Ciencia Política en la Universidad de Chicago (Strauss, 2014). Hay que decir que la altura de sus obras y sus razonamientos filosóficos merecen un seguimiento neutral que no todos están dispuestos a dispensarle. Aunque Strauss falleció en 1973, dos coincidencias –la de ser tenido como un filósofo conservador y la del hecho de que varios discípulos suyos formaran parte de las huestes de neoconservadores que operaron desde la administración del republicano Bush en el diseño de la política de Estados Unidos tras el 11-S, especialmente sobre la invasión de Irak– contribuyeron en la primera década del siglo XXI a crear una imagen sobre él como mentor diferido de estas políticas. Su traductor Juan García-Morán, redactor de la presentación de la última edición española de “¿Qué es filosofía política?” y de otros ensayos, ha resumido estos avatares, señalando sobre todo las contradicciones que se le han dedicado al presentarle como reaccionario y “enemigo” de la democracia-liberal, por una parte, y como defensor y “amigo” de la misma, por otra. Por esa discrepancia, su memoria necesitó de notables rehabilitadores que se esforzaron en desmentir las acusaciones que habían tejido una imagen distorsionada que no compartían, revelando incluso que también alumnos suyos actuaron en administraciones gubernamentales como las del demócrata Clinton. Lo relevante, en cambio, es su rigor intelectual, ponderado por politólogos de todas las



tendencias: se le ha descrito como autor de enorme fuste teórico e innegable aportación a la historia del pensamiento (Vallespín, 1995: 355, 357). Fuera de toda emoción ideológica o sesgada, interesa su clarividencia, especialmente en un párrafo que es compendio exacto, preciso, de razonamiento lógico:

Toda acción política tiene como fin o la conservación o el cambio. Cuando deseamos conservar, queremos evitar un cambio hacia lo peor; cuando deseamos cambiar, queremos dar lugar a algo mejor. Toda acción política está, por tanto, guiada por algún pensamiento sobre lo mejor o lo peor. Pero un pensamiento sobre lo mejor o lo peor implica una idea del bien.

Una idea, añadía Strauss, que tiene por cierto carácter de opinión y que mediante la reflexión se muestra cuestionable. Por eso, en su razonamiento, llegaba a esta otra conclusión: “Toda acción política, por tanto, contiene en sí misma una orientación hacia el conocimiento del bien: hacia el conocimiento de la vida buena o de la buena sociedad. Pues la buena sociedad es el sumo bien político”.

Ciertamente, estas palabras nos conducen a la necesidad de recorrer el camino de la filosofía política para llegar a ese conocimiento, nada fácil por cierto, del Buen Gobierno. Como diría años después John Rawls, las concepciones sobre el bien son encontradas y conflictivas. Rawls las buscó en la idea de justicia, pero la justicia y los que él llamó “bienes primarios” –los derechos y libertades básicas, la libertad de movimientos, la libre elección de empleo, los poderes y prerrogativas de los cargos, la responsabilidad en las instituciones, los ingresos, riquezas y bases sociales de autorrespeto– los tuvo que encajar en los regímenes demócrata-liberales (Rawls, 2006: 212-214). No hablaba, por tanto, de un Bien absoluto sino de unos bienes ligados a una forma de Estado, a un sistema concreto.

Es curioso que Strauss introdujera menciones a la mejora y al cambio, sólo que identificándolas con la necesidad previa de partir de una idea del bien. Entendemos que la mejora, al menos en algunos aspectos que afectan a la sociedad, sí puede contrastarse científicamente, al tiempo que también es posible verificar la existencia de un cambio. “El cambio es científico”, había proclamado años antes otro filósofo, Bertrand Russell, a quien le parecía además “indudable” (Russell, 1984: 395). Pero hay que entender que las reflexiones de Strauss coincidían con los momentos en los que se desarrollaban en Estados Unidos el conductismo y el enfoque de la “elección racional”, dándole éstos un perfil más científico al estudio de la política. Strauss reclamaba una vuelta a la filosofía política en un tiempo en que ésta iba quedando de lado en el escenario de los estudios políticos. Su altura intelectual consiguió reclamar con éxito esa atención, pero las décadas siguientes marcarían una orientación más empírica de las investigaciones. Con todo, corridas ya unas cuantas décadas, el Buen Gobierno sigue siendo una ambición tremenda que en el terreno filosófico no acabamos de matizar, salvo que aspiremos a confirmarlo –no nos cansaremos de repetirlo– desde unos principios concretos que podrán, o no, ser los mejores.

Hemos oído a menudo que la política es el arte de lo posible. Si trasladamos esta premisa al Buen Gobierno, me atrevo a proponer que éste es aquel en el que el bien común consigue los mejores resultados posibles que permite un contexto. La dificultad es determinarlo científicamente cuando el método experimental no es viable. ¿Dónde está el máximo posible en un determinado contexto? ¿Cómo podemos saberlo? A Strauss le gustaba una escena que se contaba en Inglaterra –ignoramos si con rigor– sobre varias preguntas que el novelista Herbert G. Wells formuló al primer ministro Churchill, tras interesarse el escritor por el desarrollo de la II Guerra Mundial.



“Seguimos adelante con nuestro plan”, informó Churchill, a lo que Wells formuló una segunda pregunta: “¿Usted tiene un plan?”. “Sí –se apresuró a aclararle el primer ministro–, un plan de acuerdo con nuestra política general”. Wells, con viva curiosidad, alargó la conversación: “¿Usted tiene una política general?”. Churchill volvió a responder con contundencia: “Sí, la política del KMT”. Ante esta inesperada contestación, el escritor no tuvo más remedio que pedirle una aclaración: “¿Y se puede saber en qué consiste la política del KMT?”. “En esto –concluyó el político–, en Intentar Salir del Atolladero”, en inglés *Keep Muddling Through* (Strauss, 2014: 159). Conocido el ambiente en el que pudo haber tenido lugar la breve conversación, hay que aceptarla no como una anécdota sino como una rápida lección, ilustrativa, de que el Buen Gobierno consiste en obtener el rendimiento máximo en unas circunstancias determinadas, más o menos generosas: circunstancias sobrevenidas en unos casos, generadas en otros por la acción política. Circunstancias limitadas, de contención en determinados contextos, o circunstancias excelsas, ambiciosas, cuando invita el devenir histórico.

En definitiva, el hecho de que ninguna esfera de la comprensión política –ni la filosófica ni la científica– reniegue del Buen Gobierno es lo que nos hace ver en este concepto, y en no pocas ocasiones, un híbrido formado por el pensamiento lógico y la fijación empírica. Un Minotauro, en suma, que nos persigue por el laberinto.

4. Bibliografía

- Apolodoro (1987), *Biblioteca mitológica*, ed. José Calderón Felices, Torrejón de Ardoz: Akal.
- Aquino, Santo Tomas de (1989), *La monarquía*, ed. Laureano Robles y Ángel Chueca, Madrid: Tecnos
- Arendt, Hannah (2003), *Conferencias sobre la filosofía política de Kant*, Barcelona: Paidós.
- Aristóteles (1980), *La Política*, Madrid: Espasa-Calpe.
- Chaqués, Laura, y Anna Palau (2008), “Gobernanza”, en M. Caminal Badia, *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Tecnos: 537-562.
- Colomer, Josep M. (1995), “La teoría «económica de la política»”, en F. Vallespín (ed.), *Historia de la Teoría Política*, 6, Madrid: Alianza Editorial: 361-386.
- (2006), “La ciencia política va hacia adelante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori”, *Revista Española de Ciencia Política*, 14: 41-45.
- Kant, Immanuel (2005), *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Madrid: Tecnos.
- Laitin, David D. (2005), “¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que «la ciencia política estadounidense no va a ningún lado»”, *Revista Española de Ciencia Política*, 12: 15-20.
- García-Morán, Juan (2014), “Filosofía política versus política de la filosofía. Una presentación de Leo Strauss”, en Leo Strauss, *¿Qué es filosofía política? ¿Qué podemos aprender de la teoría política? La filosofía política y la historia*, Madrid. Alianza Editorial: 9-75.
- Graciano, Luigi, ed. (1986), *La scienza politica in Italia*, Milán: Angeli.



- Ortega y Gasset, José (2005), *Obras completas*, I, Madrid: Santillana y Fundación José Ortega y Gasset.
- Ovidio Nasón, Publio (1980), *Las metamorfosis*, Madrid: Espasa-Calpe.
- Pinazo Hernandis, Javier (2007), *Neoinstitucionalismo estratégico y gobernabilidad*, Alicante: Universidad de Alicante - Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas.
- Platón (1993), *La república*, Madrid: Alianza Editorial.
- Rawls, John (2006a), *Teoría de la Justicia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- (2006b), *El liberalismo político*, Barcelona: Crítica.
- Russell, Bertrand (1984), “Filosofía y política”, *Escritos básicos*, II, Barcelona: Planeta-De Agostini: 390-404.
- Sartori, Giovanni (1979), *La Política. Logica e metodo nelle scienza sociali*, Milan: SugarCo.
- (1991), “Hacia dónde va la Ciencia Política”, *Revista de Ciencia Política*, XIII, 1–2: 7–22.
- (2005), “¿Hacia dónde va la ciencia política?”, *Revista Española de Ciencia Política*, 12: 9-13.
- (2011), *Cómo hacer ciencia política. Lógica, método y lenguaje en las ciencias sociales*, Madrid: Santillana.
- Stoker, Gerry (1998a), “Governance as theory: five propositions”, *International Social Science Journal*, 155: 17-28.
- (1998b), “El Buen Gobierno como teoría: cinco preguntas”, *Papers de Formació Municipal*, 50: 3-20.
- Strauss, Leo (2014), *¿Qué es filosofía política? ¿Qué podemos aprender de la teoría política? La filosofía política y la historia*, ed. Juan García-Morán, Madrid: Alianza Editorial.
- Vallespín, Fernando (1995), “La vuelta a la tradición clásica: Leo Strauss, E. Voegelin”, en F. Vallespín (ed.), *Historia de la Teoría Política*, 5, Madrid: Alianza Editorial: 354-396.



DESGUBERNAMENTALIZAR: CONDICIÓN IMPRESCINDIBLE PARA LA GOBERNANZA DEL SERVICIO PÚBLICO DE COMUNICACIÓN, BASE DEL BUEN GOBIERNO Y DE LA DEMOCRACIA

Jose Ignacio Pastor Pérez

Presidente ACICOM (Associació Ciutadania i Comunicació)

www.acicom.org

1. La democracia representativa puesta en cuestión, necesidad de gobiernos abiertos y de una comunicación de calidad

Nuestro sistema democrático padece una grave crisis de legitimación, pues la ciudadanía manifiesta una muy mala percepción y valoración del mismo, especialmente respecto a la política y a los políticos. Este deterioro de la valoración ha crecido de forma acelerada en los últimos años, ayudada por la crisis económica, generando descontento, indignación y desafección por parte de la ciudadanía, a la cual se suman los numerosos y escandalosos casos de corrupción, que afectan a un amplio abanico de políticos. Los indicadores del Centro de Investigaciones Sociológicas en España constatan estas afirmaciones, así la Valoración de la situación política actual (%) arrojan resultados muy preocupantes. Sumando la percepción de mala y muy mala, tenemos cifras mantenidas desde hace tiempo superiores al 80%, alcanzando en el barómetro del mes de octubre de 2014 (último barómetro disponible) la cifra de 80,5%; a su vez el indicador Valoración de la situación política prospectiva (1 AÑO) (%), ofrece también un panorama desesperanzador, pues si sumamos los que piensan que dentro de un año la situación política será igual y los que será peor, el porcentaje es del 75,4% siendo tan solo el 11,6% los que piensan que mejorará la situación política, en el barómetro de octubre. Cabe decir que a principios del año 2013 la percepción todavía era algo peor.

La aparición de fenómenos como la irrupción de nuevas organizaciones políticas, la necesidad de regenerar la democracia, aumentar las medidas de transparencia, participación ciudadana y de gobierno abierto, están estrechamente relacionadas con esta situación de descrédito de la política.

Algunos han conceptualizado esta situación general como de *democracia marchita* (Prieto-Martin 2010), una democracia que se encuentra muy alejada de la voluntad de *establecer una sociedad democrática avanzada* contemplada en el preámbulo de la Constitución Española situación general esté muy alejada de la voluntad de establecer una sociedad democrática avanzada.

Estamos inmersos en imprescindibles procesos de cambio, que exigen ir más allá de operaciones de maquillaje, incluyendo un cambio de paradigma que nos permita establecer un nuevo concepto de gobernanza.

2. La calidad de la comunicación, base del buen gobierno y de una democracia avanzada

Una democracia avanzada requiere de la existencia de un servicio público de comunicación de calidad, que sitúe a la ciudadanía y la democracia en el centro de gravedad, consiguiendo articular a los distintos actores de la sociedad. Es la comunicación democrática del siglo XXI, relacionada directamente con el buen gobierno.



Aunque pueda sonar paradójico, la gobernanza exige de manera imprescindible la inmediata desgubernamentalización del sistema público de comunicación, a la vez que un decidido apoyo a su viabilidad y rentabilidad social y económica, no dejándola bajo ningún concepto o escenario, en manos de la iniciativa privada. Aunque en el diccionario de la Real Academia no aparece de momento la palabra gubernamentalización, ni su contraria, la entenderemos como la intervención o el control del gobierno sobre un asunto determinado y su contraria.

3. Retrocesos en los avances españoles hacia la desgubernamentalización

Los casi 60 años que han pasado desde la aparición de la televisión en España han estado excesivamente marcados por los gobiernos existentes en cada momento. No podemos olvidar su nacimiento en una época dictatorial, donde no existían más informativos que los derivados del parte gubernamental.

La sociedad actual, la sociedad de la información y del conocimiento, hace imprescindible el cambio, desde una televisión que nació al servicio del poder, a una televisión base de la democracia, al servicio de la ciudadanía. “El modelo social europeo ha conformado históricamente al servicio público radiotelevisivo como pieza maestra del espacio público democrático” (Bustamante, 2006: 357).

Europa va a seguir en esta línea, pues el Presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, en su carta de misión o mandato para la legislatura, dirigida a Günther Oettinger, Comisario de Economía y Sociedad Digital, le indica entre otras prioridades las siguientes: apoyar el desarrollo de las industrias creativas y el éxito de la industria europea de contenidos audiovisuales para que sea capaz de llegar a nuevos públicos, adaptarse a la era digital y prosperar en el mercado único digital conectado, a la vez que apoyar la libertad de expresión, la libertad de información, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, la apertura de Internet y la diversidad cultural y lingüística (Juncker, 2014)

El Gobierno de Zapatero impulsó en España un importante y decidido cambio en el sistema público de comunicación de titularidad estatal mediante la creación en abril de 2004 del Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, cuyo Informe, publicado en febrero de 2005 aportó como principales conclusiones las siguientes:

La necesidad de una auténtica misión de servicio público para España, enmarcada en el artículo 20 de la Constitución, que establece el derecho a la libertad de expresión y los límites del mismo, vinculada también esta misión a la defensa y el fomento de otros valores y principios constitucionales como la igualdad de la ciudadanía, el pluralismo y la participación democráticas, la cohesión y articulación del Estado español, y el derecho a la educación y la cultura, mediante las Instituciones e instrumentos que promuevan estos ideales. La definición clara de unos objetivos de servicio público, acorde con las directrices de la Unión Europea, y que distinga los medios públicos de los privados, justifica plenamente la tutela del Estado sobre aquéllos. Esto implica perseguir prioritariamente una rentabilidad social, sin abandonar los criterios de sostenibilidad económica.

Unos contenidos de calidad para todos los ciudadanos, que abarquen la información, la cultura, la educación y el entretenimiento, respetando el pluralismo y la atención expresa a los sectores sociales que más lo necesitan, todo ello con una especial



exigencia de calidad, así como de respeto a la dignidad de las personas y a la protección de la infancia.

Impulsar especialmente la producción propia de programas de televisión. Al mismo tiempo, la radiotelevisión pública ha de ser uno de los motores de la industria audiovisual española y deberá promover la coproducción independiente, europea e iberoamericana.

Dedicar más esfuerzo a la proyección exterior de la lengua y la cultura españolas, fomentando una mayor cooperación de la radiotelevisión pública española con otros países, en especial con los de la Unión Europea e Iberoamérica, así como a la presencia de España en las relaciones internacionales.

Regular el derecho constitucional de acceso de los grupos sociales y políticos significativos a los medios públicos, como elemento fundamental de la participación ciudadana.

Concretar, periódicamente, las obligaciones comunicativas e informativas de servicio público, a través de mandatos-marco de larga duración (nueve años), con desgloses en contratos-programa trianuales, aprobados por el Parlamento, que permitan en el medio y corto plazo una fijación precisa y un control estricto de las funciones encomendadas.

Reducir gradualmente el tiempo dedicado a las emisiones publicitarias, hasta niveles claramente inferiores a los establecidos para las televisiones comerciales, y con determinación de límites estrictos a sus modalidades y formas de inserción.

Crear, lo antes posible, un Consejo Audiovisual plenamente autónomo, con capacidad de regulación y sanción, que establezca el seguimiento y el control de la misión de servicio público, a través de indicadores cuantitativos y cualitativos que sirvan para medir permanentemente su rentabilidad social y no la meramente económica. El establecimiento de este Consejo parece imprescindible para asegurar un sistema audiovisual armónico

Una gestión independiente y responsable, con una financiación transparente, estable y sostenible.

Ese cambio debe partir, inevitablemente, de una toma de conciencia general de los ciudadanos españoles, especialmente de los Gobiernos, los partidos políticos, los gestores y los profesionales, en relación con la necesaria independencia, la responsabilidad y los costes que implica un buen servicio público de comunicación e información para nuestro país (Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, 2005)

Este informe sirvió de base para la transformación de RTVE, mediante la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal. Una honda transformación, que supuso una ruptura con el pasado y planteó un modelo democrático más acorde con la situación española. Cabe destacar que esta ley se aprobó con el consenso del PP. En ella se dan importantes avances para desgubernamentalizar la radio y la televisión estatal, apostando por un nuevo modelo de gestión. Algunas de las innovaciones destacables son la necesidad de establecer un Mandato Marco, de 9 años de duración, aprobado por las Cortes; un Contrato Programa trienal, entre Gobierno y



Corporación de RTVE; la elección de los consejeros y de la figura del Presidente de la Corporación por las Cortes por consenso de dos tercios de la cámara y por una duración de 6 años, diferente a la duración de las legislaturas; la creación de órganos de participación como el Consejo Asesor y los Consejos de Informativos; etc.

La Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española, Ofrece una serie de instrumentos de financiación que concretan la viabilidad y sistema de financiación independiente de RTVE.

Posteriormente, marzo de 2010, también fue aprobada la Ley General de la Comunicación Audiovisual que supuso un nuevo modelo de la comunicación audiovisual española, introduciendo notables avances que combinaban la autorregulación de los medios de comunicación y la aparición de interesantes novedades como la creación de la Autoridad Audiovisual del CEMA (Consejo Estatal de Medios Audiovisuales) órgano regulador y supervisor del sector que ejercerá sus competencias bajo el principio de independencia de los poderes políticos y económicos.

Lamentablemente el cambio de gobierno y la mayoría parlamentaria del Partido Popular en 2011, ocasiona unas profundas modificaciones a los avances legislativos aprobados, de los cuales podemos destacar las siguientes iniciativas legislativas, ahora con mayoría absoluta en el parlamento, que suponen un claro paso atrás en la independencia de los medios de comunicación públicos, a la vez que ocasiona su debilitamiento:

- Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio.

Mediante el cual se modifica por ejemplo la manera de elegir a los consejeros y al Presidente de la Corporación. Ahora ya no será necesario el consenso, pues basta con mayoría simple y no por dos tercios, también reduce el número de consejeros, eliminando la participación de los dos miembros designados por los sindicatos en el Consejo de Administración de la Corporación.

- Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos, cuya reforma altera por completo el sistema regulatorio existente de las televisiones públicas autonómicas, modificando incluso la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del Tercer Canal de Televisión que protegía el sistema público autonómico de comunicación. Podrán ser privatizados incluso los servicios informativos, cambiando el marco competencial existente. Con esta nueva regulación, las Comunidades Autónomas podrán suprimir o privatizar, en parte o en su totalidad, sus operadores de titularidad pública y, en el caso de que se queden con la gestión, no podrán tener déficit.

Interesantes las aportaciones realizadas como voto particular por Ángel García Castillejo, consejero de la CMT, ante el informe realizado por ésta sobre el anteproyecto de Ley (García Castillejo, 2102).

- Finalmente la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. y el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Supone la desaparición definitiva del CEMA (Consejo Estatal de Medios Audiovisuales) todavía no creado, que supone de alguna manera un intento fallido de



crear en España un Consejo Audiovisual homologable a los existentes en la mayoría de los países europeos. Destacamos la diferencia en la elección de los consejeros prevista en CEMA, mediante el consenso de una mayoría cualificada y por parte del Congreso, respecto a la CNMC, donde los consejeros serán nombrados por el Gobierno y ratificados (o vetados) por la Comisión de Economía del Congreso de los diputados. También destaca la regubernamentalización al asumir el Ministerio de Presidencia competencias que estaban previstas para el CEMA, como el catálogo de eventos de interés general. Desaparece también el Comité Consultivo de Participación Social contemplado en la LGCA. Los 9 consejeros y su Presidente fueron ratificados por el congreso en septiembre de 2013, con los votos del PP y de CiU, con la abstención de PSOE, UPyD, y la no participación de la Izquierda Plural y de Amaiur, anunciándose por parte del portavoz del PSOE que cuando vuelvan al gobierno derogarán esta ley y separará la regulación sectorial de la defensa de la competencia.(Europa Press, 5 -9-2013)

A la vez que los cambios realizados a nivel estatal, o incluso en ocasiones como consecuencia de los mismos, se han producido otros interesantes avances en el sistema público de comunicación autonómico, especialmente en Catalunya con la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya y la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals; pero también en Andalucía con la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía y la Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA)

En algunas comunidades autónomas hemos tenido un recorrido totalmente contrario. La Comunidad Valenciana, desde la cual escribo, ofrece un amplio catálogo de malas prácticas gubernamentales y de la falta de independencia de los medios de comunicación públicos. Así por ejemplo no se ha creado el Consell Valencià del Audiovisual, contemplado en el artículo 62 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *“Por Ley de Les Corts, aprobada por mayoría de tres quintas partes, se creará el Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana, que velará por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y los medios audiovisuales en la Comunitat Valenciana.”*

En 2012 se aprobó una nueva ley de RTVV: Ley 3/2012, de 20 de julio, de la Generalitat, de Estatuto de Radiotelevisión Valenciana, con drásticas reducciones de personal mediante ERE, suspendido finalmente por los tribunales y con una drástica decisión, autoritaria por parte del Presidente del Gobierno valenciano, que de manera unilateral primero y utilizando a su grupo parlamentario después, con mayoría absoluta en las Cortes, adoptó el 27 de noviembre de 2013 el cierre y desmantelamiento del sistema público audiovisual valenciano Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de la Generalitat, de Supresión de la Prestación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat, así como de Disolución y Liquidación de Radiotelevisión Valenciana, SAU publicada el mismo día 27 de noviembre de 2013 en el DOCV, causando graves perjuicios profesionales, económicos y especialmente a la ciudadanía, siendo la única comunidad autónoma con lengua propia que carece de un vehículo de comunicación de radio y televisión pública.

En los momentos de redactar este comunicado, aparecen extraños movimientos, que indican que se trata de actuaciones totalmente realizadas desde el gobierno sin contar



para nada con el resto de fuerzas políticas, ni con la ciudadanía. Así se ha producido un cambio en la prestación del servicio de una televisión con licencia autonómica permitiéndole su cesión a otra empresa, y, a la vez que se anuncia por parte del Presidente de la Diputación de Valencia un concurso (entre dos televisiones privadas autonómicas) para concederles una ayuda a la prestación de televisión, mientras ha entrado en las Cortes Valencianas y admitida a trámite una Propuesta de proposición de ley del Servicio Público de Radiotelevisión Valenciana, presentada por la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular con más de 80.000 firmas (en la legislación valenciana se requieren 50.000 para su tramitación).

4. La imprescindible necesidad de un sistema de comunicación público y desgubernamentalizado

En los últimos tiempos vemos como está siendo incorporado a los planteamientos relacionados con los medios de comunicación, el concepto de bienestar comunicativo defendiendo incluso que se trata del cuarto pilar del estado de bienestar, equiparándolo a la educación, la sanidad i los servicios sociales. Para conseguir un bienestar comunicativo, necesitamos contar con medios de comunicación *“que prioricen el servicio público y el carácter cívico como garantía de bienestar comunicativo, esencial en una sociedad de la comunicación y el conocimiento”* (Gómez Mompert, J.L. 2002)

Para analizar y evaluar el bienestar comunicativo es necesario tener en cuenta qué se ofrece a la ciudadanía y qué uso de la información y de la comunicación se realiza. Para ello ha venido cobrando fuerza por su capacidad didáctica para hacer comprensible de qué estamos hablando, el concepto de “dieta mediática de la ciudadanía” Una dieta mediático-cultural que debe ser conocida, analizada y objeto de políticas públicas. Para conocer esta dieta en un sistema europeo, estatal, autonómico o local, es necesario analizar nuestra realidad comunicativa y por tanto contar con observatorios de análisis de esta dieta y su influencia en la ciudadanía. (Díaz Nosty, B. 2006)

5. Medios de Comunicación, Buen Gobierno y Gobernanza. La ONU

El buen Gobierno requiere de medios de comunicación sólidos e independientes. Es indispensable que los periodistas tengan la libertad de supervisar, investigar y criticar las políticas y acciones de la administración pública.

De acuerdo con la Declaración de la ONU en el Día Mundial de la Libertad de Prensa de 2005 defendemos que los medios independientes son una señal que se debe seguir cuando no se tiene nada que esconder, pero sí mucho por mejorar. Los medios de comunicación son un instrumento de buen gobierno cuando permiten a la población realizar controles y evaluaciones continuos de las actividades del gobierno, y proporcionan un foro de debate para contribuir a dar voz a las preocupaciones públicas.

Para que los medios sirvan el interés público, los gobiernos tienen que proteger la independencia de su funcionamiento y permitir la expresión de diversos puntos de vista en la sociedad, es decir deben apoyar a los medios pero desde la óptica de la desgubernamentalización, potenciando su independencia y alejándose de cualquier tentación de control o sumisión de los mismos.



La independencia y el pluralismo de los medios de comunicación son en realidad condiciones previas para que prospere la democracia. Los sectores clave del gobierno deben apoyar que los medios de comunicación no se limiten a repetir lo que éstos quieran escuchar. Una relación positiva entre el Estado y los medios va más allá de un mero laissez-faire, y consiste en cultivar un panorama mediático independiente y pluralista.

El rasgo más importante de una relación abierta entre los medios y el gobierno es la difusión de puntos de vista poco populares que puedan reflejar tensiones en la sociedad. Si los medios de comunicación no son abiertos y pluralistas, estas opiniones pueden abandonar la esfera democrática y atizar la violencia.

La gobernanza de los medios de comunicación también abarca una dimensión de gobierno entre los distintos sectores e intereses presentes en los mismos medios. La creación de un entorno legal y normativo que fomente la libertad y el pluralismo de la información pública se ve facilitada, con frecuencia, cuando los gobiernos y las asociaciones de profesionales tienen acceso a ejemplos comparativos de legislaciones sobre los medios de comunicación, códigos y estrategias de cooperación para el desarrollo mediático.

Las asociaciones que se dedican a la rendición de cuentas por parte de los medios, tales como los defensores del pueblo y los consejos de prensa, también desempeñan un papel clave en la gobernanza de los medios de comunicación. Cumplen la importante función de fomentar los debates dentro del sector de los medios de comunicación sobre las prácticas éticas y sus responsabilidades profesionales. De esa manera, pueden reforzar las normas profesionales internas de los medios y aumentar la confianza del público en la fiabilidad de la información que proporcionan.

En los países en que están apareciendo medios independientes, las asociaciones de profesionales del sector de la información pueden asumir el liderazgo para ayudar a los distintos medios a comprender su función de medios independientes y alentarlos a encontrar maneras de ser autosuficientes económicamente. También debemos tener en cuenta la importancia de las asociaciones ciudadanas, generalmente contempladas como asociaciones de usuarios, consumidores o telespectadores de los medios de comunicación, que cada día juegan un papel más activo para defender el punto de vista de la ciudadanía.

Estos esfuerzos deben apuntar tanto a los medios de comunicación, como a los servicios de información, tales como agencias de noticias, radios comunitarias, emisoras basadas en la Web y redes de producción de los medios de comunicación.

Recientemente, 15 de octubre de 2014, diversas organizaciones internacionales entre las que se encuentran Reporteros sin fronteras o Acces Info Europe, han dirigido una carta a Kate Fox, Secretaria del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos expresando su preocupación por la existencia de ciertos marcos legales y regulaciones en España que pueden impactar negativamente en la libertad de expresión y opinión, ambas protegidas por el Artículo 19 del ICCPR, destacando que España es el único país de la Unión Europea que carece de “un órgano regulador nacional e independiente dedicado a la radiodifusión” y lamenta que se haya abandonado la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, CEMA, prevista en la Ley General Audiovisual aprobada. El modelo actual para la regulación de los medios de radiodifusión en España no garantiza un grado suficiente de independencia en la toma de decisiones regulatorias. Esta independencia es fundamental para garantizar que los intereses políticos,



económicos o de otro tipo no puedan monopolizar e influir indebidamente en la programación de los medios de comunicación. El derecho al acceso a la información no está reconocido en España, lo que, para los signatarios, constituye “una negación del derecho de la población a estar informada”. Los firmantes de la carta argumentan que La Ley de Transparencia, aprobada en 2013 y que entrará en vigor el 10 de diciembre, no garantiza dicho derecho.

Cuando hablamos de sistema de comunicación público, estamos haciendo referencia a un sistema basado en tres grandes medios: radio, televisión y servicios multimedia, (Col·lectiu Ricardo Blasco, 2014: 120) que deben prestar un servicio público basado en la gobernanza. Debemos incluir también la existencia de otros agentes públicos como las agencias de comunicación y en el caso español la agencia EFE. Agencia que pese a la expresa y reiterada demanda de los grupos parlamentarios durante un cuarto de siglo, ningún gobierno ha implantado un estatuto democrático, previsto en el artículo 20.3 de la Constitución, que garantice la independencia y el pluralismo de sus informaciones, la definición y control externo de sus funciones como servicio público informativo; una financiación suficiente para cumplir sus obligaciones de respeto a una ciudadanía democrática ilustrada, y para la proyección de la lengua y cultura españolas. (Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado, 2005)

El sistema público de comunicación tiene una gran incidencia sobre los actores sociales y los sujetos de la vida colectiva, le corresponde ejercer una mediación entre ciudadanos y gobierno, entre opinión pública y sociedad. En otras palabras: es un derecho del ciudadano acceder a la información y participar, en el marco de la democracia, del sentido de las decisiones políticas.

La gobernanza, según las distintas organizaciones internacionales, ha de contemplar como elementos esenciales: el Estado de Derecho; la democracia representativa y participativa; la transparencia y la responsabilidad de los poderes públicos; un sistema de toma de decisiones descentralizado que fomente la participación en la gestión pública; una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos, controlados interna y externamente; la lucha contra la corrupción y un marco económico favorable a la libertad de empresa y a la economía de mercado. (Alli Aranguren, 2013: 22)

La buena gobernanza de la comunicación pública debe basarse en los cinco principios europeos de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Se debe poner en marcha la Gobernanza de la Comunicación Pública Audiovisual.

El concepto de gobernanza y su aplicación a los medios de comunicación o al sistema multimedia en general, permite una gran multiplicidad de acepciones y no está exento de amplias y controvertidas reflexiones; pero aunque con amplias dificultades parece que el corto espacio de tiempo en que viene siendo usado no impide nuevas e interesantes aproximaciones salvando distancias, incluso idiomáticas y culturales y apuntando una importante desarrollo de nuevos enfoques. Por otra parte *“la caja de herramientas de la investigación de las políticas públicas de comunicación y de medios necesita conciencia histórica, necesidades de investigación de la conciencia histórica, relevancia ética y política, mejorar sus conexiones con otros campos, y muchos otros aspectos, al menos tantos como lo necesita la terminología de gobernanza de los medios de comunicación, como un nuevo punto de vista global”* que puede enriquecer las aproximaciones al tema. (Karppinen y Moe, 2013)

A lo largo de este documento entenderemos la gobernanza como un sistema de gobierno más complejo, de participación múltiple y autónoma —que no independiente del



Estado—, basado en nuevos principios más horizontales y menos jerárquicos. Siguiendo a Puppis, 2010, enfocaremos la gobernanza de medios como una categoría de herramienta analítica de las políticas de comunicación, que nos permite estudiar las políticas de regulación e intervención estatales incluyendo nuevos ámbitos como la autorregulación, la corregulación y cualquier otra fórmula de organizar el sistema de medios.

Desde nuestro punto de vista cobra gran importancia el papel de la sociedad civil y su interacción con los medios. Entendiendo que la interacción social entre el Estado y la economía, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (organizaciones no lucrativas), los movimientos sociales y la forma de comunicación pública. Teniendo en cuenta que existen otros grupos específicos que mantienen el control de las relaciones estatales y económicas, denominándoles sociedad económica y sociedad política, esferas que son complementadas con la esfera civil de la Sociedad (Arditi, 2005: 50)

Para un nuevo modelo de gobernanza de los medios de comunicación hemos de tener presente la *“transformación radical de la escena mediática: pasamos de la sociedad de audiencias de masas a la sociedad masiva de expresión.* (Rincón, 2013: 269) dado que

“estamos asistiendo a un activismo radical creativo; que los jóvenes son móviles, interactivos, fluidos, hipertextuales, conectivos; que los nativos digitales nos están enseñando a pensar distinto porque les gusta crear, jugar, vivir en red, conversar, practicar identidades móviles... y su fe es la transgresión. Nos dicen que piensan de otra forma: en links; en ideas abiertas, imágenes y símbolos; en colectivo. Se afirma que la red permite que cada uno sea o se sienta original y excepcional. La creencia es que cada uno puede ser autor, productor, celebridad.”

La ciudadanía incide en las políticas televisivas, ya sean las políticas que el gobierno formula o las que diseñan directamente las cadenas para gestionar su programación. Se detecta cierto cambio cualitativo en la forma de hacer televisión, pues se está pasando de una política meramente gubernamental a una política pública, que toma en cuenta el punto de vista de la ciudadanía, donde operan los sistemas democráticos; la acción no es pública sólo porque sea una acción gubernamental. (Rosique Cedillo, 2005).

Nuestro punto de vista de la gobernanza, requiere que la ciudadanía deja de estar sometida a los poderes políticos y se empodera, pasando a jugar un papel activo y fundamental en la toma de decisiones sociales. Para lo cual los servicios públicos y en concreto el sistema público de comunicación, adopta una transformación indispensable para aumentar su independencia y transparencia.

Es necesario prestar atención al desarrollo participativo de la ciudadanía garantizando que pueda ejercer la libertad de expresión. Lo que ha sido denominado el *quinto poder*, como fuerza cívica ciudadana cuya función sería *denunciar el superpoder de los medios de comunicación, de los grandes grupos mediáticos, cómplices y difusores de la globalización liberal* (Ramonet, 2013)

Ya hemos analizado anteriormente la paralización, cuando no retroceso, existente en España respecto a la desgubernamentalización de los medios y esto aún es más preocupante en lo referente a la transparencia y gobernanza electrónica, donde las radios y televisiones públicas están quedándose por detrás de la realidad. El cambio hacia una sociedad más abierta y participativa está en marcha, propulsado especialmente por las nuevas tecnologías y las exigencias de los ciudadanos, que cada vez son más



concedores de esas herramientas y demandantes de intervención en los asuntos públicos. Sin embargo, las corporaciones públicas de radiotelevisión pública apenas ofrecen información sobre su funcionamiento, centrándose en la mayoría de los casos exclusivamente en enumerar a sus miembros, su historia y su legislación. Es imprescindible incrementar la información sobre los presupuestos, misiones y objetivos, informes deliberativos, análisis cualitativos del valor de ese servicio público, empleo y participación de los usuarios. Y, por supuesto, incorporar de forma transparente y clara los sistemas de gestión de la calidad y de la Responsabilidad Social Corporativa. (Campos y López, 2011).

El desarrollo de la sociedad de la información y especialmente el acceso de la ciudadanía a internet crea un mayor flujo en el sistema de comunicación, los responsables de las empresas de comunicación pueden abrir nuevas ventanas para dar a conocer su producto y a la vez tienen mucho más fácil incorporar la información directa de la audiencia y tratar de fidelizarla actuando en consecuencia. De hecho, la participación de los espectadores en las redes sociales ofrece información sobre qué temas impulsan las conversaciones en estos entornos. Los nuevos hábitos de consumo están actuando de manera influyente sobre los medios y también sobre los anunciantes. La ciudadanía, se erige en el centro de su atención e interactúa con los propios medios, mediante las tecnologías comunicativas. Se trata de una tendencia cada vez más influyente. (Rosique Cedillo, 2012)

El paradigma de la democracia 2.0 y del Gobierno Abierto aparece con fuerza como un nuevo modelo para el sistema democrático. “El Gobierno Abierto fluye desde la convicción de repensar gobiernos y administraciones, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar en conjunto con otros actores sociales y económicos valor público” (Ramírez-Alujas, 2011)

Nuevas experiencias y modelos de comunicación para la gobernanza están surgiendo y especialmente los sistemas públicos de comunicación deberán contemplar la incorporación de las redes sociales, los portales de participación y cualquier lugar que sea frecuentado por la ciudadanía y que sea capaz de facilitar la interacción.

Desde ACICOM (Asociación Ciudadanía y Comunicación), planteamos como un eje fundamental para la democracia 2.0 la interacción entre los conceptos de ciudadanía y de comunicación. De hecho “un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo hace de forma abierta y transparente” (Calderón y Sebastián, 2010:11). Por lo tanto es “necesario cambiar el sistema de comunicación existente entre los gobiernos y la sociedad civil, abandonando la cultura del secreto” (Ferrari; Fajardo; Arís; Sánchez y Contreras 2013: 356).

Es necesario mantener actitudes y herramientas que favorezcan la producción de las conversaciones y la escucha por parte de las administraciones. Debemos facilitar la comunicación entre las personas y entre éstas y los gobiernos.

La conversación requiere ir más allá de la escucha activa, requiere de una ciudadanía activa, como emisor intencionado, que establece relaciones bidireccionales o multidireccionales. “La sociedad civil no solo debe ser consultada, sino que debe interactuar activamente, junto con los gobiernos y los órganos garantes, en mejorar la



implementación de las leyes de acceso a la información y políticas anticorrupción, así como participar en el diseño, monitoreo y evaluación de los planes de acción“. (Ferrari et al. 2013: 356).

En la sociedad de la información esas conversaciones se han multiplicado y han trascendido al tiempo y al espacio, especialmente en las redes sociales de internet. Su estudio está generando aportaciones muy sugerentes que suelen coincidir en la “necesidad de crear una estrategia social media, en torno a las plataformas Open Government que se desarrollen, tanto en formato web como en cualquier otro soporte. Las plataformas Ogov que se generen en entornos Institucionales Públicos, no pueden crearse de forma aislada o inconexa, sino que requieren de una estrategia global en redes sociales que las envuelva y complemente, y que a su vez forme parte del plan de comunicación, que debe llevar aparejado cualquier tipo de implementación Ogov. (Gomez, 2013:47-48)

No podemos esperar a que la conversación o interacción aparezca de manera espontánea, debe procurarse y perseguirse desde la planificación estratégica mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos, estimulando la interacción entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, todo ello desde un planteamiento de derecho comunicativa ciudadano y por tanto garantizando el ejercicio de ese derecho, luchando contra cualquier brecha digital, formativa, de medios, etc.

La conversación mejora a los interlocutores y hace reflexionar a la propia administración convirtiéndola en más inteligente,” una administración que habla es una administración que piensa” (Brugué, 2009) se trata de potenciar el diálogo, no el chismorreo o los monólogos, como base de una administración deliberativa que afrontará mucho mejor la complejidad frente a las simples receta de la hasta ahora mal llamada “nueva gestión pública”

La actitud proactiva para generar las conversaciones es imprescindible, a la vez que se crean situaciones innovadoras, estando abiertos a la incorporación de aplicaciones y herramientas que van siendo usadas por la ciudadanía para incorporar su uso y los flujos conversacionales. Podemos citar por ejemplo la actuación en Quart de Poblet, liderada desde la Concejalía de Gobierno abierto, que ha implementado redes sociales usadas habitualmente por la ciudadanía, como facebook y twitter, incorporando las interacciones, aportaciones, ideas y planteamientos de la ciudadanía a la gestión del conocimiento municipal, acudiendo pues al lugar donde se producen las conversaciones (Martín Cubas y otros, 2013)

Parece que estamos en un momento de cambio de paradigma comunicativo dónde un cierto optimismo nos conduce a pensar que los nuevos medios digitales pueden contribuir de manera extraordinaria a transformar y mejorar la democracia aunque siempre queda la duda de “si las tecnologías digitales son un ‘martillo’ nuevo que sirve para clavar más eficazmente los ‘clavos’ de siempre o si abren un cambio en profundidad de paradigma en nuestras sociedades y nuestras democracias capaz de alterar las relaciones de poder, la estructuras organizativas, las jerarquías e intermediaciones establecidas y los mecanismos de participación política” (Subirats, 2011; citado en Casero y Gutiérrez-Rubí, 2014)



6. Conclusión: Con nueva comunicación un nuevo mundo es posible

La gobernanza de un nuevo modelo político propio de una democracia avanzada, requiere de medios de comunicación públicos, desgubernamentalizados y puestos al servicio de la ciudadanía, teniendo a ésta como actora, más que como consumidora. El buen gobierno necesita de la aportación de la inteligencia de las multitudes para el interés general. Su articulación puede asimilarse a la que se realiza para la elaboración de los programas de software libre, debiendo convertirse los medios de comunicación pública en los principales agregadores y verdaderos nudos de comunicación, que faciliten y garanticen que se puede producir la conversación y una interacción ordenada.

El concepto de Democracia de Código Abierto se abre camino frente a otros modelos mucho más coercitivos y de control de la participación y la limitación de la interacción, incluyendo las redes sociales, dejando atrás por supuesto los modelos comunicativos de gobiernos basados en la propaganda y comunicación corporativa.

La nueva transparencia posible gracias a la interactividad del espacio mediático le permite incluso al lector causalmente interesado llegar a saber por qué la política exterior y la política doméstica de las democracias occidentales se han convertido en las caricaturas de sí mismas.(...) La transparencia en los medios de comunicación hace que la información devenga accesible a todos aquellos que nunca tuvieron acceso a ella. El acceso a la tecnología de los medios empodera a la misma gente que discute cómo es que querría cambiar el status quo. Finalmente, las tecnologías de red permiten la colaboración en línea en la implementación de nuevos modelos, y la propia organización del activismo social y de los esfuerzos de socorro a nivel mundial. (Ruskohff, 2009)

Nuevas perspectivas basadas en una nueva comunicación se abren para la gobernanza de los medios de comunicación públicos imprescindibles para construir la democracia avanzada propia de la sociedad de la información y del conocimiento, con una ciudadanía empoderada.

7. Bibliografía y referencias

Alli Aranguren, J. C. (2013) “La Gobernanza Europea” en Bermejo Latre, J.L. y Castel Gayán, S. (Ed) Monográfico Revista Aragonesa de Administración Pública, *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el Siglo XXI*. Zaragoza, 2013. Departamento de Hacienda y Administración Pública, Gobierno de Aragón.

Arditi, B. (2005). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones.* Editorial Anthropos-UNAM, México

Brugué, Q. (2009) “Una administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa”. (56-71) en Celaya Pérez, G; López Martín, F.; Castel Gaván, S.; Gómez de Valenzuela, T. (Ed). *Participación ciudadana para una administración deliberativa*. Dirección General de Participación Ciudadana. Departamento de Presidencia. Gobierno de Aragón. Zaragoza.

Bustamante, E. (2006) “Hacia un servicio público democrático” en Díaz Nosty, B. *Tendencias '06. Medios de Comunicación. El año de la televisión*. Madrid. Fundación Telefónica.



Calderón, C. y S. Lorenzo, (2010). *Open Government: gobierno abierto*. Jaén: Algón

Campos Freire, F y A. M. López Cepeda, (2011) *La nueva gobernanza y la televisión pública en España*. Revista electronica internacional de economia política da informação, da comunicação e da cultura, ISSN-e1518-2487, Vol. 13, N° 1, 2011 , págs. 63-85. Disponible en:

<http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/39/19>

Casero, A. y A. Gutierrez-Rubí (2014) (Coord): *Democracia y nuevos medios digitales. ¿Un cambio de paradigma.?* Dossier de Telos, Revista de Pensamiento sobre Comunicación, Tecnología y Sociedad. N° 98. Abril- Septiembre de 2014. Fundación Telefónica.

CIS, Centro de Investigaciones Sociológicas (2014) Barómetros Disponible en: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/avances.html

Col·lectiu Ricardo Blasco, (2014), Reset RTVV. Per unes polítiques de comunicació al servei d'ela societat. Onada edicions. Benicarló (Castelló)

Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado (2005) *Informe para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado*. Madrid. Disponible en:

http://www.rae.es/sites/default/files/Informe_reforma_medios_publicos.pdf

Declaración de la ONU en el Día Mundial de la Libertad de Prensa de 2005. Disponible en

<http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-celebrations/worldpressfreedomday200900000/theme-media-and-good-governance/>

Díaz Nosty, B. (director) (2006) “Repensar la comunicación. La huella es el mensaje” en *Tendencias '06. Medios de Comunicación. El año de la televisión*. Madrid. Fundación Telefónica.

Europapress (2013) El Congreso aprueba el nombramiento de los diez consejeros de la CNMC. 5 de septiembre de 2013. Diponible en

<http://www.europapress.es/economia/noticia-congreso-aprueba-nombramiento-diez-consejeros-cnmc-20130905151321.html>

Ferrari, M. I. y otros (2013) “Sociedad civil y gobierno abierto: la necesidad de un trabajo colaborativo” en Hoffmann, A. y otros. Coord. (2013) *La Promesa del Gobierno Abierto. México*. Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública e Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

Fundación Democracia y Gobierno Local: “Monográfico Redes sociales y Open Government Hacia unas Administraciones locales en red y abiertas”. Revista Democracia y Gobierno Local. N° 16 Primer semestre Madrid, 2012 Disponible en: http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/RDGL_18_19_baja.pdf



García Castillejo, A. (2012) *Voto particular Consejero de la CNMT ante Informe a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual para flexibilizar los modos de gestión de los canales públicos de televisión autonómica* (RO 2012/97). Documento registro de entrada CMT con fecha 2-2-2012

http://www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=45569eca-a531-49a6-a4b0-6f3c4646dc90&groupId=10138

García de Castro, M. (2006) “¿Para qué sirven los medios públicos ?” *La reforma de la radiotelevisión pública*. Revista TELOS Abril-Junio 2006 || N° 67 Segunda Época <http://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulodocumento.asp?idarticulo=1&rev=67.htm>

Gómez Mompart, J. L. (2002) *La informació glocal: una alternativa pel benestar social comunicatiu. L’Espill*. València, núm. 12, p. 116-124.

Gómez Roa, J. M. (2013) *Las Redes sociales, una potente herramienta al servicio del Open Government.*, número 121, En IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Sede INAP. Madrid, España, GIGAPP- IUIOG

Gutierrez-Rubí, A. (2010) “La narrativa individual y de las multitudes, en la Red y en tiempo real” en Gutierrez–Rubí, A. *Artículos y reflexiones*. Disponible en: <http://www.gutierrez-rubi.es/2012/10/25/la-narrativa-individual-y-de-las-multitudes-en-la-red-y-en-tiempo-real/>

Gutierrez-Rubí, A. (2011) *La política Vigilada. La comunicación política en la era wikileaks*. UOC, Barcelona

Juncker, J. C. (2014). Mission Letter a Günther Oettinger, Comisario de Economía y Sociedad Digital, Bruselas 1 de noviembre de 2014. Disponible en: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/oettinger_en.pdf

Karppinen, K y H. Moe, (2013:) *A critique of “media governance” en Löblich, M y S. Pfaff-Rüdiger, (Eds.) (2013): Communication and Media Policy in the Era of the Internet. Theories and Processes (Schriften des Münchner Centrums für Governance-Forschung, Vol. 9).* pp. 69-80 Baden-Baden: Nomos. Disponible en <http://blogs.helsinki.fi/kekarppi/files/2010/06/Karppinen-and-Moe2013.pdf>

Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. Publicada en BOE el 14 enero 2005 http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/ley_de_creacion_boe.pdf

Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal. <https://www.boe.es/boe/dias/2006/06/06/pdfs/A21207-21218.pdf>

Ley 18/2007, de 17 de diciembre, de la radio y televisión de titularidad autonómica gestionada por la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) Publicada en el BOJA núm. 252 de 26 de diciembre 2007. http://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/sites/default/files/ley_18_2007_rtv.pdf



Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5940

Ley 4/2013, de 27 de noviembre, de la Generalitat, de Supresión de la Prestación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autonómico, de Titularidad de la Generalitat, así como de Disolución y Liquidación de Radiotelevisión Valenciana, SAU. Publicada el mismo día 27 de noviembre de 2013.

http://www.docv.gva.es/datos/2013/11/27/pdf/2013_11458.pdf

Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-250>

Ley 6/2012, de 1 de agosto, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos. Disponible en:

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-10385

Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española. Lunes 31 de agosto de 2009. Disponible en:

<http://www.boe.es/boe/dias/2009/08/31/pdfs/BOE-A-2009-13988.pdf>

Ley General de la Comunicación Audiovisual

<http://www.boe.es/boe/dias/2010/04/01/pdfs/BOE-A-2010-5292.pdf>

Ley Organica 1/2006, de 10 de abril de 2006, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

http://www.docv.gva.es/datos/2006/04/11/pdf/2006_4177.pdf

Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals. Publicada el 18-10-2007

<http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/4990/882254.pdf>

Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya publicada el 3 de enero de 2006 en el DOGC.

<http://portaldogc.gencat.cat/utillsEADOP/PDF/4543/531253.pdf>

Martín Cubas, J. y otros (2013.) *Un gobierno abierto y transparente en los municipios españoles: el caso de Quart de Poblet (Valencia)*. Sevilla XI Congreso de AECPA. La política en tiempos de incertidumbre

Prieto-Martín, P. (2010) *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Madrid: Asociación Ciudades Kyosei Disponible en:

<http://www.ckyosei.org/docs/LasAlasDeLeo.pdf>

Propuesta de proposición de ley del Servicio Público de Radiotelevisión Valenciana, presentada por la Comisión Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular. Publicada en el BOC de las Corts Valencianes el día 7 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://rtvenvalencia.org/ilp-text/>

Puppis, M. (2010). *Media Governance: A New Concept for the Analysis of Media Policy and Regulation*. *Communication, Culture & Critique*. 3(2), p. 134-149.



Rarmírez-Alujas, A. 2011. *Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital: notas para una nueva agenda de modernización de la gestión*. Madrid: Instituto Ortega y Gasset.

Ramírez-Alujas, A. (2011). *La política en la red*. Ponencia X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA): Disponible en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/555.pdf>

Ramonet, Ignacio (2013). *El quinto poder*. Le Monde Diplomatic, edición española. Octubre 2010. <http://monde-diplomatique.es/2003/10/ramonet.html>

Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. BOE 31 de agosto de 2013 http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-9212

Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, por el que se crea el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado. Publicado en BOE núm. 100 de 24 de Abril de 2004 https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2004-7470

Real Decreto-ley 15/2012, de 20 de abril, de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE, previsto en la Ley 17/2006, de 5 de junio. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/21/pdfs/BOE-A-2012-5338.pdf>

Rincón, O. (2012) “Hacia la sociedad masiva de expresión” en *De las audiencias contemplativas a los productores conectados Mapa de los estudios y de las tendencias de ciudadanos mediáticos en Colombia*. Sello Editorial Javeriano . Cali (Colombia)

Rosique Cedillo, G. (2005) “El interés ciudadano por los contenidos: los nuevos actores” en *Comunicar*. Revista científica iberoamericana de comunicación y educación. Año XII, nº 25 noviembre de 2005 Grupo Comunicar y Colectivo Andaluz para la Educación en Medios de Comunicación. Huelva (España) Disponible en: <http://www.revistacomunicar.com/verpdf.php?numero=25&articulo=25-2005-128>

Rosique Cedillo, G. (2012) “Líneas de investigación emergentes y nuevas categorías conceptuales en el estudio de la recepción televisiva en España” en Gutierrez Vidal, C. (Coord) *XIX Anuario de Investigacion de la Comunicación Coneicc* pages 119 a 135. ISBN: 978-607-95703-3-0. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/110958218/XIX-Anuario-de-Investigacion-de-la-Comunicacion-Coneicc#>

Ruskhoff, D (2009) *Democracia de Código Abierto: Cómo la comunicación en línea (conectada) está cambiando la política fuera de línea (desconectada)*. Unesco. Juan Gabriel Gómez Albarello traductor. <https://archive.org/details/DemocraciaDeCodigoAbierto>

Subirats, 2011. *Otra sociedad, ¿otra política? Del ‘no nos representan’ a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria.



EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA Y SU EFECTO SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Jordi Romeu Granados

Carmen Pineda Nebot

Gregorio Juárez Rodríguez

Investigadores del Grupo de Pesquisa

"Controle Social do Gasto Público",

Universidade Estadual Paulista (UNESP) - Brasil

1. Introducción

La transparencia es una idea que ha ido ganando presencia en las administraciones públicas contemporáneas. En tiempos de profunda desafección política, de crisis de legitimidad de las instituciones, y en que la información se configura como un elemento central de las relaciones entre los actores, la apertura de datos y de procesos se manifiesta como una de las (principales) opciones que promueve la renovación de la confianza de las relaciones.

En el presente trabajo nos acercamos al concepto de transparencia, indagando, en primer lugar, en sus orígenes, como manifestación del derecho a la información e íntimamente relacionada con el tradicional principio de publicidad. Nos adentramos, a continuación, en la conceptualización que, desde diversos sectores doctrinales, se hace de la transparencia, la cual, como veremos, adopta un carácter poliédrico, pues cuenta con múltiples implicaciones que afectan a las diferentes modalidades de interacción público-privada. Vemos también algunas de las opiniones críticas con la transparencia. Y nos centramos, a su vez, en el valor que la transparencia alcanza para el nuevo paradigma del Gobierno Abierto, así como en la configuración normativa de la misma.

Finalmente, identificamos el concepto de transparencia en una de las actividades más importantes de la administración pública, que es el ámbito de la contratación pública. De hecho, la propia contratación pública no se trata únicamente de una herramienta para poner en práctica políticas públicas, sino que llega a configurarse como verdadera política pública en sí misma. Sin embargo, la contratación pública resulta ser, también, una de las grandes perjudicadas por los casos de corrupción, con relevantes consecuencias políticas y sociales: pérdida de competitividad, desafección ciudadana, etc. Problemáticas todas ellas a las que, como veremos, el impulso de la transparencia administrativa pretende hacer frente.

2. Del derecho a la información a la transparencia

2.1 Origen

El derecho de acceso a la información ha ido ganando espacio en la agenda de fortalecimiento institucional en todo el mundo, a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación.

En nuestro país, el artículo 20 de la Constitución española de 1978 se refiere a la libertad de expresión así como al derecho a “recibir libremente información veraz por



cualquier medio de difusión”. Y en un sentido similar se pronuncia el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales, ratificado por España en 1979, cuyo artículo 10 recoge “la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas”. Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos defiende la existencia de un verdadero derecho fundamental a la información (Caso de Társaság a Szabadságjogokért contra Hungría, 14/07/2009; Caso Youth Initiative for Human Rights contra la República de Serbia, 25/07/2013¹). Y también la Corte Interamericana de Derechos Humanos así lo reconoce en la sentencia del Caso Claude Reyes contra Chile (Access Info Europe, 2013²).

Una de las manifestaciones concretas de este derecho a la información es la publicidad. El principio de publicidad cuenta con una tradición histórica que arranca ya desde la época del Imperio Romano (Häberle, 2003, citado por García Macho, 2010; García Macho, 2010, 2012), y se plasma, por ejemplo, en la obligación de publicar las normas, lo que lo sitúa en relación directa con el principio de seguridad jurídica³.

La transparencia sería otra de las manifestaciones del derecho a la información, pero adquiriendo un carácter más novedoso. Cunill Grau (2006) afirma que la transparencia es información, pero no únicamente eso. Esta autora nos remite a la opinión manifestada por Daniel Kaufmann (2005), exdirector del World Bank Institute, que indica que la transparencia es el flujo de oportuna y confiable información económica, social y política, accesible a todos los implicados. Para ello, este organismo se refiere a cuatro atributos que deberá contener una información para que adquiera el carácter de transparente: accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad. Atributos a los que la propia autora añade el de exigibilidad.

2.2 El concepto de transparencia

La transparencia se ha definido como el “acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional” (Kopits, 2000). Y para Arena (1997), la demanda de transparencia implica, no solo ser informados de las formalidades del procedimiento administrativo, sino también la necesidad de simplificación, de racionalidad, de claridad, de certeza en la relación con la administración.

Sin embargo, en la actualidad no podemos hablar de un concepto único de transparencia, dado que el mismo es controvertido y confuso, difícilmente consensuado

¹ No ha sido, en cambio, esta la consideración que le ha otorgado la nueva Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Diversas organizaciones de protección del derecho a la información, como Access Info Europe, denuncian la falta de tratamiento de la transparencia —manifestación última del derecho a la información— como un derecho fundamental, por parte del legislador estatal. Siendo que, no obstante, algunos autores (entre ellos, Cotino, 2002; García Macho, 2010), sí defienden esta especial consideración de la transparencia, derivada directamente del ordenamiento constitucional.

² <http://www.access-info.org/es/espana/413-nueva-sentencia-tedh-spain> [Consulta: 10/09/14].

³ Cabe tomar en cuenta el notable impulso del principio de la publicidad de las normas que se produce con los procesos de codificación del Siglo XIX.



(Hood y Held, 2006; Fenster, 2006; Coglianese, 2009; Hollyer *et al.*, 2010), habiéndose de tomar en cuenta que la transparencia está discutiéndose hoy por hoy como una solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional (Kim 2005; Goodin, 2003; Scharpf, 2005).

Así pues, la idea de transparencia es una metáfora (Arena, 1994, 1997) más que un concepto acabado, es decir, un símbolo en cierto modo ambiguo y que, por lo tanto, puede ser interpretado de muy diferentes formas, algunas incluso contradictorias. En general, la idea detrás de la transparencia debe mucho a la tradición liberal del pensamiento político que señala la necesidad de evitar el abuso de poder por parte de los gobernantes. La salida que se ha propuesto es asegurar las condiciones no solo para que exista equilibrio de poderes dentro del Estado, sino también para que estos permitan la participación social activa que convierta a cada ciudadano en una fuente potencial de vigilancia y control del sector público (Guerrero, 2005; Vergara, 2008). En este sentido, Christopher Hood (2006) identifica cuatro formas de entender la transparencia, las cuales cuentan con un largo recorrido histórico:

1. Transparencia como gobierno de reglas. Es una idea que aparece de manera recurrente desde la antigüedad en Oriente y Occidente. Los gobiernos deben basar su actividad en normas y regulaciones estables y conocidas, es decir, no arbitrarias, en contraposición a confiar el destino de la comunidad política únicamente a las capacidades, destrezas y carácter moral del gobernante. La idea de Estado de Derecho se relaciona directamente con la idea de transparencia así interpretada.
2. Transparencia como candor y franqueza. Se refiere a la exigencia de que los asuntos gubernamentales y de interés de la sociedad se discutan y manejen a la vista de todos y con verdad.
3. Transparencia como libre acceso a la información pública. Instituida por primera vez en la ley sueca de libertad de prensa de 1766, que incluía el derecho a acceder a los expedientes gubernamentales. Para algunos autores esta es la forma más precisa y práctica de entender la transparencia (Guerrero, 2005).
4. Transparencia como transparencia social. El uso de la ciencia para iluminar aquellos espacios o asuntos sociales donde ocurren injusticias o desdichas. Se trata de la posibilidad de hacer visibles y debatir abiertamente aquellas situaciones sociales que normalmente pasan desapercibidas o que parece que no se cuestionan debidamente, para problematizarlas y proceder a su atención.

Adicionalmente, Hood (2006) identifica otros significados de transparencia que han aparecido desde el siglo XX, entre los que destacan: la transparencia como participación ciudadana en la toma de decisiones y la transparencia como regímenes claros de contabilidad. Esta última se refiere a contar con criterios o estándares contables que permitan conocer cómo gasta sus recursos el gobierno.

Todo lo anterior nos permite ver, por tanto, que la idea de la transparencia es multidimensional y que se requiere tener cuidado en no dar por sentado que tiene un sentido inequívoco (Velasco, 2013).



2.3 La transparencia como instrumento

La transparencia presenta un potencial de efectos de carácter ciertamente complejo, por lo que cualquier aproximación a su concepto exige, a su vez, un análisis de las implicaciones que la misma representa. De hecho, la transparencia como fin en sí mismo carecería de valor, se trata en cambio, y siguiendo a Cotino (2003:16), de una cualidad instrumental en beneficio de unos valores, normas o finalidades.

a) Transparencia y democracia

El valor instrumental de la transparencia para afianzar el sistema democrático se ha consolidado en la literatura (Stiglitz, 2002; Jinesta, 2003; Bhatnagar, 2003; Fenster, 2006; Piotrowski, 2009; Hollyer *et al.*, 2010; Uvalle, 2012) y en las agendas de los organismos internacionales (OCDE) y organizaciones no gubernamentales (Transparency International). Desde el comienzo del Estado liberal se ha considerado que la transparencia, la libertad y el acceso a la información pública forman parte de los requisitos esenciales del funcionamiento de la democracia, hasta el punto de identificar la transparencia como sinónimo de democracia (Hollyer *et al.*, 2010, Uvalle, 2012).

Los autores del liberalismo clásico, Locke, Mill, Bentham y Rousseau entre otros, fueron los primeros en destacar la importancia de la libertad de información para el ciudadano, ya que en ello estriba la salud del gobierno y el sistema político (Stiglitz, 1999; Fenster, 2006). En particular, Bentham conecta el acceso y la publicidad de la información con la relación de cercanía entre el Estado y la ciudadanía, y con el factor positivo que incrementa la confianza en el gobierno. Turati, en su discurso ante el Parlamento italiano de 1908, ya indicó que “Donde un interés superior, público, no imponga un secreto momentáneo la casa de la Administración debería ser de vidrio” (Cotino, 2002). Bobbio, realiza una aproximación entre transparencia y democracia, al observar que “se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público” (Arena, 1997).

Más recientemente, Sharon S. Dawes (2010) argumenta que las políticas públicas relacionadas con el flujo de información son uno de los aspectos más importantes de la democracia ya que reflejan un tipo de elección social en el que se estimaría cómo la información debería producirse, procesarse, guardarse, intercambiarse y regularse.

A su vez, Khagram *et. al.* (2013) señalan cuatro factores fundamentales capaces de explicar la evolución del proceso de transparencia, a lo largo de las últimas décadas, en países democráticos:

- el proceso de transición política hacia formas más democráticas de gobierno y de administración pública;
- las crisis fiscales y económicas, que obligan a los gobiernos a crear mecanismos más eficientes de control de los gastos públicos y de disciplina fiscal;
- los crecientes casos de corrupción en el Estado, abriendo espacio para que los legisladores introduzcan reformas que mejoren el acceso de los ciudadanos a las cuentas públicas; y



- las influencias externas, que promueven normas globales que convengan a los reformadores nacionales y a los actores de la sociedad civil.

b) Transparencia y justicia

Rawls, en su teoría de la justicia, entiende que la información es una condición necesaria para una sociedad más justa, dado que permite que los ciudadanos puedan elegir de una manera más racional si están mejor informados (Fenster, 2006).

c) Transparencia y eficacia de la administración

La transparencia facilita la coordinación dentro y entre las organizaciones públicas, permitiendo que la información fluya con mayor facilidad entre los funcionarios que la requieren para hacer su trabajo (Vergara, 2008), y permite integrar mejor los esfuerzos en el caso de políticas transversales de manera que los resultados se valoren en conjunto y no fraccionados por las fronteras jurisdiccionales de cada organización gubernamental en lo individual (James, 2005).

d) Transparencia y desarrollo económico

La necesidad de una mayor transparencia va más allá de los valores políticos democráticos y es percibida como un ingrediente imprescindible también desde un punto de vista económico, para la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados (Stiglitz, 2002; Islam, 2006; Lang y Maffett, 2010).

Asimismo, diversos organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, Unión Europea, etc.) defienden el valor de la transparencia como elemento de confianza en el actual sistema de economía de mercado.

e) Transparencia y lucha contra la corrupción

Para Fox (2007), el principal impulso de las discusiones y prácticas que promueven una mayor transparencia en la gestión pública es fruto del reconocimiento de que la falta de control histórico de las opciones políticas incapacita a la sociedad para penalizar a los políticos que realizan prácticas corruptas y otras formas de conducta ilegal.

De este modo, la transparencia administrativa se constituye en un poderoso instrumento para la prevención y la lucha contra la corrupción. Así pues, resulta necesario impulsar decididamente un cambio de cultura institucional que favorezca un sistema de controles y equilibrios basados en una mayor información de las administraciones públicas a los ciudadanos (Cerrillo, 2011).

2.4 Algunas críticas a la transparencia

Sin embargo, algunos autores han señalado que el contar con mayor transparencia no necesariamente da lugar a una mejor información ni tampoco a un mejor desempeño. Mary Graham advierte que los mecanismos de transparencia deben ser diseñados cuidadosamente o, de lo contrario, terminarán por generar grandes cantidades de información inútil (citada en Guerrero, 2005: 30). Otros argumentan que el problema es que la transparencia implica la erosión de la confianza en la actuación de los propios



funcionarios y profesionales expertos (como son médicos, trabajadores sociales, ingenieros, etc.), por lo que la introducción de mediciones y formas de seguimiento y monitoreo permanentes puede llevar a un menor rendimiento organizativo y a la disminución de la calidad de los servicios (Arellano, 2005; Radin, 2006). También genera preocupación el que las demandas de transparencia originan cargas de trabajo y costos adicionales para la administración pública, lo que reduce su eficiencia y eficacia (Vergara, 2008). Se ha señalado igualmente que hay actividades que para lograr sus objetivos deben mantenerse en secreto, como es el caso de aquellas relacionadas con la seguridad nacional o con la verificación de la calidad de los servicios por medio de inspecciones sorpresa o el uso de usuarios simulados (Held, 2006; Guerrero, 2005). Finalmente, un tema recurrente se refiere a que puede aparecer una ilusión de transparencia, es decir, donde se tenga un mayor acceso a la información que no necesariamente es adecuada para conocer lo que verdaderamente ocurre dentro del gobierno: aparece el fenómeno que Fox denomina la “transparencia opaca” (Fox, 2007). Esto hace evidente tanto la necesidad de usuarios capacitados para sacar ventaja de la información que se hace pública como también las posibles consecuencias negativas de que se produzca un desbordamiento de datos que impida un uso efectivo de los mismos (Heald, 2006).

3. Transparencia y Gobierno Abierto

3.1 El Gobierno Abierto: la transparencia como elemento fundamental

En paralelo a la reflexión sobre la necesaria democratización de la administración, se ha generado un interesante debate sobre la necesidad de configurar un nuevo modelo de relación entre esta y los ciudadanos bajo el enfoque de innovación abierta, cuya adaptación concreta ha venido cristalizando en las llamadas iniciativas de Gobierno Abierto, espacio este en el que los aspectos relacionales son fundamentales y en el que la gestión en red surge como eslabón de una nueva forma de gestionar lo público. En dicho contexto, y frente a la creciente complejidad de los asuntos públicos, hablamos de un modelo de administración como plataforma de relaciones, redes y asociaciones en la búsqueda de soluciones bajo esquemas de colaboración y participación activa de los actores.

En el panorama actual se suelen invocar varias ventajas o propósitos, de hecho interrelacionados, de la transparencia. Se considera que es: una condición necesaria para construir credibilidad del gobierno o confianza del ciudadano, legitimar la gestión pública, atraer financiación e inversión; un paso previo para poder recoger información sobre preferencias sociales, revisar y debatir alternativas para mejorar la asignación de recursos, construir un consenso sólido sobre puntos conflictivos con compromisos eficaces; y un requisito indispensable para llevar a cabo la rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades (Guerrero y Madrid, 2010).

En la actualidad existe un amplio consenso sobre el valor de la transparencia como un componente fundamental de la buena gobernanza de las naciones. En gran medida, la capacidad social de control del gobierno depende de que la ciudadanía sea capaz de conocer cómo actúa el gobierno, de manera que pueda hacerse un juicio sobre su funcionamiento y asignar reconocimientos y sanciones en caso de actuaciones sobresalientes o deficientes, respectivamente. Así, no se puede considerar que el



gobierno rinde cuentas si no existe acceso suficiente y oportuno a la información requerida para valorar las actividades gubernamentales (Steward, 1984). Por lo tanto, la transparencia es un elemento indispensable que diferencia a las democracias de las tiranías electas (Day y Klein, 1987).

Por otra parte, hay varias formas de garantizar la imparcialidad de la administración (por ej., cuidando la selección y la formación de los empleados públicos y garantizando su independencia del poder político y económico, o bien asegurando iguales oportunidades de participación a todos los sujetos interesados en la terminación del procedimiento) pero una de las más eficaces consiste, sin duda, en hacer visible a todos los interesados el proceso decisorio mediante el que la administración ordena los intereses y define el fin público en el caso concreto, porque la consciencia de ser potencialmente observados durante tal actividad constituye el mejor disuasor de comportamientos incorrectos (Arena, 1997).

La transparencia genera los incentivos adecuados para que el comportamiento de las organizaciones se apegue lo más posible a las expectativas sociales (Arellano, 2005; Vergara, 2008). Y, en este sentido, la idea de que el acceso a la información permite a los ciudadanos valorar más adecuadamente las labores del gobierno requiere que dicha información sea clara y precisa (Velasco, 2013).

Finalmente, cabe destacar que desde el enfoque de Gobierno Abierto podemos hablar de una transparencia de dos tipos: proactiva y reactiva. La "transparencia reactiva" implica que, sabiendo los contenidos de los documentos que ya existen, el ciudadano pueda acceder y consultarlos libremente. Conlleva el derecho de poder solicitar a las instituciones públicas toda la información y recibir una respuesta positiva por parte de estas. La "transparencia proactiva" se centra en la obligación de publicación y divulgación activa de información sobre la actividad gubernamental a través de las nuevas tecnologías, de tal manera que se permita supervisar el funcionamiento interno o el desempeño de una organización gubernamental. Implicaría la existencia de un sistema de prestación voluntaria de información fácil, gratuita y adecuada, facilitando que los procedimientos, estructuras y procesos estén disponibles para su valoración. Estos dos aspectos son interdependientes entre sí (Coroján y Campos, 2011).

3.2 La rendición de cuentas: la otra cara de la transparencia

Como afirma Villoria (2010), la democracia de calidad exige un gobierno abierto y transparente, que rinde cuentas y exige, además, una sociedad estructuralmente democrática, es decir, una sociedad donde las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil son democráticas, y donde la propia administración abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones.

La gobernanza adquiere tanto una dimensión representativa como una dimensión de monitoreo. Para hacer posible el gobierno, los ciudadanos eligen a sus propios representantes. Para que la gobernanza sea real, los mismos ciudadanos tienen que estar en alerta, exigiendo el derecho a saber lo que sus representantes y los funcionarios designados por el gobierno están haciendo. La gobernanza democrática, por lo tanto, no trata de la puesta en marcha de políticas específicas, sino más bien del marco normativo —el régimen— en el que las políticas se forman y se ejecutan, de los medios y los métodos por los cuales está diseñada y sostenida mediante ojos vigilantes. En términos



de desarrollo, se trata de ciudadanos reclamando al Estado con el fin de hacerlo más sensible, incluyente y capaz de servir a su bienestar y seguridad (Hydén y Samuel, 2011: 20).

Ball (citado en Park y Blenkinsopp, 2011) sugiere que la transparencia está empezando a combinarse con la rendición de cuentas en el discurso público sobre la gobernanza democrática. Ello ha permitido verla en base a varios factores: primero, la transparencia es uno de los fundamentos morales que sostienen las sociedades democráticas, a través de los derechos de los ciudadanos al acceso de la información gubernamental; segundo, la transparencia es una de las medidas prácticas tomadas para restringir la corrupción, actuar como una fuerza contra el comportamiento corrupto de la burocracia, promoviendo la vigilancia de los ciudadanos para evitar el *rent-seeking*; y tercero, la transparencia tiene un efecto positivo en la confianza y en la rendición de cuentas con la idea de que los ciudadanos monitoreen la calidad de los servicios públicos y motiven a los funcionarios públicos a satisfacer sus necesidades, permitiendo aumentar el grado de confianza ya que ello es un importante principio de la democracia deliberativa. Estos factores nos abren la posibilidad de visualizar tres componentes esenciales cuando pensamos en la transparencia gubernamental: el acceso a la información pública como derecho ciudadano, una burocracia con ética pública, y la confianza institucional.

Finalmente, cabe indicar que el resultado del rendimiento de la transparencia podría explicarse a través de la comprensibilidad y de la información oportuna (Grimmelikhuijsen, 2012). La comprensibilidad logra hacer a la transparencia más operativa para que la información divulgada sea más rápida y fácil de comprender. Y la información oportuna se caracteriza por una vigilancia continua. Esto implica que la "ventana de la transparencia" siempre debe estar abierta y que los sujetos obligados, la organización pública o privada, pueden ser vistos continuamente como responsables (*accountable*) (Heald, 2012). Y así, Rawlins (2009) llama a las organizaciones a compartir información inclusiva, auditable, completa, precisa, neutral, comparable, clara, oportuna, accesible, honesta y confiable, además de mantenerlas responsables (citado en Birchall, 2011: 14).

3.3 Transparencia y participación

La promoción de formas de gobernanza democrática exige la participación activa de los ciudadanos y el gobierno por igual, y es allí donde encontramos un terreno fértil para perfilar, proponer y desarrollar iniciativas genuinas de innovación, tanto en el espacio propio de las administraciones como a nivel social. En cualquier caso, el éxito potencial y el impacto positivo de dichas acciones depende, en gran medida, de considerar que se trata de un terreno intermedio, poroso y flexible, donde se encuentran de manera transversal los ciudadanos con los gobiernos y sus administraciones.

Según Meijer *et al.* (2012), la apertura del gobierno es la medida por la que los ciudadanos pueden monitorear e influir los procesos del gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la arena de la hechura de las decisiones. Es entonces, a partir de esta apertura, cuando podríamos decir que la producción de datos e información tiene valor en sí misma.

Para Albert J. Meijer (2012), en esta época de la transparencia gubernamental (*government transparency*), algunos de los temas fundamentales que deben ser



abordados son: la relación conceptual entre la transparencia del gobierno y la participación ciudadana; la naturaleza y los efectos de los mecanismos de la transparencia fiscal; el efecto de la transparencia en la confianza del gobierno; el efecto de la transparencia interinstitucional en el control parlamentario; y la relación empírica entre la transparencia del gobierno y la participación ciudadana. Estas cuestiones relacionadas con la transparencia del gobierno llevan al mismo autor a preguntarse lo siguiente: ¿la transparencia es creada por presiones desde fuera (ciudadanos, *stakeholders*, medios de comunicación) o por tensiones internas de los sistemas gubernamentales? ¿Cuáles son los sectores que se han hecho más transparentes? ¿Cómo usan la transparencia los ciudadanos, *stakeholders* y los medios de comunicación? ¿Cambia la transparencia el comportamiento de los funcionarios públicos y de las organizaciones públicas?

Así, podemos apreciar que gran parte de la discusión sobre la transparencia del gobierno se focaliza sobre la relación entre la disponibilidad de la información (*government transparency*) y el uso de esta información por ciudadanos y resto de *stakeholders* (participación).

3.4 La importancia de las nuevas tecnologías

Algunos sostienen que un Gobierno Abierto es resultado del cambio tecnológico, donde la web 2.0 juega un rol fundamental y el centro de su análisis son las tecnologías de información. De manera que, en la actualidad, bajo los ejes de la transparencia, la participación y la colaboración, el Gobierno Abierto se ha posicionado como una nueva forma de fortalecimiento de las capacidades del gobierno y la modernización de la administración pública, tomando exclusivamente como base las tecnologías de información (Maríñez, 2013).

Akutsu y Pinho (2002) afirman que el cambio que producen las nuevas tecnologías de la información puede contribuir a la transformación del escenario político y social en una democracia más efectiva y en una sociedad más democrática. Eso ocurre porque en este escenario los ciudadanos poseen mayor acceso a informaciones relativas a la gestión de los administradores públicos, permitiéndoles entender, evaluar y escoger mejor a sus gobernantes.

Aunque Meijer *et al.* (2012) indican que la transparencia gubernamental no puede dejarse solamente en manos de los técnicos o bien de la tecnología, sino que debería administrarse un proceso complejo de decisiones para abrir la información gubernamental.

A su vez, el cambio en la política y en la administración pública inducido por el avance tecnológico ha venido siendo estudiado por Christopher Pollitt (2010/2011), para el cual dicho avance resulta fundamental en el desarrollo de la administración en una variedad de formas. Influye sobre el tiempo y lugar en que los ciudadanos interactúan con el gobierno, sobre la naturaleza de los servicios públicos, sobre las reglas que pretendidamente regulan el proceso de decisión pública, sobre los recursos (también las ganancias) y, finalmente, aunque no de modo exhaustivo, tanto sobre el tipo de personal que se necesita emplear en el sector público como sobre el tipo de ciudadanos que somos capaces de ser. Elementos todos ellos que deberemos tomar en cuenta en cualquier proceso de diseño e implementación de políticas de transparencia, dentro del



actual paradigma del Gobierno Abierto, habida cuenta del fuerte componente tecnológico que el mismo presenta.

Por último, Bertot *et al.* (2010) demuestran que las tecnologías sociales disponibles hoy en día son por lo general transformativas, con una especial incidencia en aspectos como la transparencia y la anticorrupción. Y aunque hay retos y barreras a la implementación, es posible superar estos desafíos a través de una combinación de voluntad política y tecnología, pudiendo las TIC generar un ambiente de apertura que identifique los comportamientos corruptos.

4. La transparencia como fenómeno normativo

El acceso a la información pública ha sido reconocido como uno de los pilares de la rendición de cuentas gubernamental y, por ello, se ha dado un especial impulso a las propuestas de reforma legislativa en la materia (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006; Bertoni, 2011; Michener y Bersch, 2011; Banisar, 2006⁴).

Durante la década de 1990 y la primera década del siglo XXI, un creciente número de países han introducido legislación para asegurar el acceso a la información pública gubernamental: mientras en 1990 sólo trece países contaban con leyes en la materia, para el 2011 ya eran ochenta, y una veintena más trabajaban en su aprobación (Wignaraja y Gebrehiwot, 2011). Este tipo de reformas se concentra, sobre todo, en los aspectos de legitimidad del ejercicio del poder por medio de acercar o abrir el gobierno a los ciudadanos, más que en aumentar la capacidad administrativa del gobierno.

Así pues, un gran número de leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública han sido ya promulgadas, acompañando una tendencia mundial hacia una mayor transparencia (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006). Los diferentes países, a la hora de legislar, se debaten entre una visión estrecha de mero acceso a documentos administrativos y otra visión más amplia y fuerte relativa al acceso a la información pública, como un derecho fundamental⁵. E incluso, desde algunos sectores —como la organización internacional Access Info Europe (2006)— se promueve su protección como un derecho humano emergente.

En cualquier caso, siguiendo a Salazar (2014), la proliferación mundial de legislación en materia de transparencia y acceso a la información (Michener, 2011; Banisar, 2014) puede verse como parte fundamental de políticas más amplias de probidad y reducción de la discrecionalidad.

⁴ Sin embargo, pocos han sido los análisis empíricos sobre los distintos factores que contribuyen —además de una buena legislación— al éxito o fracaso de los esfuerzos por eliminar la opacidad en la gestión gubernamental (Roberts, 2006; Martial, Pauchard y Holsen, 2011; Worthy, 2010; Cejudo, López Ayllón y Ríos Cázares, 2011).

⁵ *Vid. ut supra* nota al pie núm. 1.



5. ¿Una transparencia para la contratación pública?

La actividad contractual de las administraciones públicas adquiere una doble categorización. Desde un punto de vista instrumental, es la forma habitual de obtener compromisos con terceros para que, a cambio de una contraprestación, estos ejecuten una obra, presten un servicio o entreguen un suministro. Desde una perspectiva económica, se manifiesta como verdadero motor del mercado global, pues ocupa un volumen de entre el 15 y el 20 por ciento del Producto Interior Bruto a nivel mundial (Lamy, 2011)⁶.

Esta actividad contractual se rige por un conjunto de normas a nivel Estatal o regional⁷ que, en términos generales, se dictan conforme a los criterios establecidos desde un ámbito geográfico más amplio, de carácter internacional, como sucede con los países pertenecientes a la Unión Europea⁸ y que, a su vez, tienden a venir orientadas por otras directrices de vocación mundial⁹.

Siendo que la actividad contractual de las administraciones públicas se revela como una de las políticas públicas en que la transparencia ejerce una mayor influencia, para la OCDE (2007:10) la transparencia y la *accountability* han sido reconocidas como condiciones clave para promocionar la integridad de los procedimientos de contratación y luchar contra la posible corrupción a ellos asociada. Todo lo cual debe ser equilibrado con otros imperativos de la buena gobernanza, como el asegurar un uso eficiente de los recursos públicos —*administrative efficiency*— o proveer garantías para una justa competición (es decir, que la competencia no resulte adulterada).

Arrowsmith (2005), sugiere que, en general, en la contratación pública, la transparencia adopta cuatro dimensiones distintas: la publicidad de los contratos; la publicidad de las disposiciones aplicables al proceso; los límites a la discrecionalidad; y la provisión de elementos para el cumplimiento de las normas y su verificación.

Pero, a su vez, no podemos olvidar que la complejidad de la actividad contractual implica la colaboración y participación de diversos tipos de actores, con intereses también diferenciados: administraciones públicas que licitan; otras administraciones o poderes públicos que coparticipan (financiando, coordinando, etc.) o que supervisan y controlan; operadores económicos en concurrencia, que pugnan por resultar

⁶ En el ámbito comunitario europeo, de acuerdo con los datos publicados por la Comisión Europea, en el año 2011 el valor de la contratación pública en la media de países de la Unión Europea representó el 19 % sobre el Producto Interior Bruto y en España el 15,5 % (*Public Procurement Indicators*, 2011).

⁷ En el caso de España, cabe destacar el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

⁸ En particular, deben tomarse en cuenta la nuevas directivas del Parlamento Europeo y del Consejo: Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y Directiva 2014/55/UE relativa a la facturación electrónica en la contratación pública.

⁹ Al respecto, debemos referirnos al Acuerdo de Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio.



adjudicatarios de un contrato público; y la ciudadanía, como receptora de los servicios pero también como pagadora de sus impuestos, que como tal, resulta interesada en un procedimiento limpio y en una utilización eficiente de los recursos públicos. Por lo tanto, como vemos, la necesidad de transparencia trasciende de las tradicionales relaciones contratante-contratista, adquiriendo actualmente una dimensión global.

Finalmente, cabe destacar que con la introducción y desarrollo de las TIC se produce un impulso definitivo a la transparencia aplicada en el ámbito contractual. De hecho, la e-Contratación¹⁰, como fenómeno de innovación en materia de contratación pública, se manifiesta como un instrumento que per se facilita la transparencia (Joongi, 2006; González Alonso, 2009; Vaidya, 2009; Gardenal, 2010; Moreno Molina, 2011; Elezi y Harizaj, 2012; Neupane, Soar y Vaidya, 2012, Neupane *et al.* 2012; Alaweti *et al.*, 2013; Valadares Tabares, 2013; Caño, 2013; Pintos, 2014; Romeu *et al.*, 2014a, 2014b), al promover la apertura de datos (Álvarez *et al.*, 2011) y la divulgación de los mismos. En un mundo altamente tecnificado (y que cada día tiende más a serlo), el mayor o menor nivel de transparencia depende hoy por hoy, en gran parte, de la promoción y uso que de dicha tecnología se realice.

6. Conclusiones

La transparencia, como manifestación concreta del derecho a la información, se configura, en la actualidad, como elemento central de la agenda política, económica y social. A su vez, la transparencia no se muestra como algo totalmente cerrado y estático, sino que se trata más bien de un concepto abierto a diferentes interpretaciones y con múltiples implicaciones asociadas (refuerzo del sistema democrático, lucha contra la corrupción, etc.).

Por otra parte, el paradigma del Gobierno Abierto está influyendo especialmente en el impulso de la transparencia, reforzando el carácter complejo de la misma. Siendo que, hoy en día, no podemos llegar a entender la transparencia, si no tenemos en cuenta sus implicaciones directas con la *accountability*, la participación ciudadana y la innovación que supone el impulso de las TIC.

Es necesario, pues, seguir elaborando análisis y evaluaciones que nos ayuden a ir conociendo la actual situación de la transparencia y el grado de consecución de sus objetivos, dado que dicha información resulta imprescindible para poder tomar decisiones inteligentes en un mundo sumamente interrelacionado e interconectado.

¹⁰

La Comisión Europea, en su Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la Unión Europea SEC (2010) 1214, entiende la e-Contratación como la introducción de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de las instituciones gubernamentales y demás organismos del sector público a la hora de adquirir bienes y servicios o licitar obras públicas. Ello implica la sucesiva incorporación de procedimientos electrónicos que sustentarán las diversas fases del proceso de contratación: desde la propuesta de inicio del expediente hasta la facturación y pago.



7. Bibliografía

Access Info Europe. 2006. "Access to Information: a fundamental right, a universal standard".

<http://www.access-info.org/documents/files/access-convention-2006/06%2001%2017%20Access%20Info%20Europe%20Briefing%20Paper%201.pdf>

[Consulta: 08/09/14].

Ackerman, J.M. y Sandoval - Ballesteros, I.E. 2006. "The Global Explosion of Freedom of Information Laws". *Administrative Law Review*, 58 (1): 85 - 130.

Akutsu, L. y Pinho, J.A.G. de. 2002. "Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil". *Revista de Administração Pública*, 36 (5): 723-746.

Alaweti, M.F., Nurdiana, A. y Faryadi, Q. 2013. "The transparency of public bidding and contracting using e-Procurement in Malaysia". SMPPS. International Conference on Social Science Research, Penang, Malasia, 4-5 junio.

Álvarez, J.M., Labra, J.E., Cifuentes, F., Alor-Hernandez, G., Sanchez, C. y Guzmán J.A. 2011. "Towards a pan-European e-Procurement platform to aggregate, publish and search public procurement notices powered by linked open data: the moldeas approach". *International Journal of Software Engineering and Knowledge Engineering*.

Arellano, D. 2005. "La transparencia desde la teoría de las organizaciones". En Mauricio Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, CIDE-IFAI.

Arena, Gregorio. 1994. "Transparencia administrativa y democracia". *RVAP*, (37), enero-abril.

Arena, Gregorio. 1997. "La transparencia administrativa". *Documentación Administrativa*, (248-249), mayo-diciembre.

Arrowsmith, S. 2005. *The Law of Public and Utilities Procurement* (2ª ed.). London: Sweet & Maxwell, capítulo 3.

Banisar, D. 2006. "Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws". *Privacy International*.

Banisar, D. 2014. "National Comprehensive Data Protection/Privacy Laws and Bills 2014 Map". *SSRN*.

Bertoni, E.A. 2011. "Libertad de información. ¿Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa". *The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*.

Bertot, J.C.; Jaeger, P.T.; Munson, S. y Glaisyer, T. 2010. "Engaging the public in open government: The policy and government application of social media technology for government transparency". *IEEE Computer*, 43 (11): 53-59.



Bhatnagar, S. 2003. "Transparency and Corruption: Does E-Government Help?" DRAFT Paper prepared for the compilation of CHRI 2003 Report *OPEN SESAME: looking for the Right to Information in the Commonwealth*, Commonwealth Human Rights Initiative.

Birchall, C. 2011. "The Politics of Opacity and Openness. Introduction to Transparency". *Theory, Culture & Society*, 0 (0): 1-19.

Caño Gómez, M. J. 2013. "La contratación pública electrónica como palanca productiva en la creciente digitalización de la economía". IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Madrid, 23-24 septiembre.

Cejudo, G., López Ayllón, S. y Ríos Cázares, A. 2011. "Diagnóstico de la Transparencia en México. Lecciones de la Métrica de la Transparencia 2010. Transparencia y Privacidad". *Revista mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, 1: 58-81.

Cerrillo, A. 2011. "Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local". *Anuario del Gobierno Local 2011*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic: 277-313.

Coglianesi, C. 2009. "The Transparency President? The Obama Administration and Open Government". *Governance*, 22: 529-544.

Coroñan, A. y Campos, E. 2011. *Gobierno Abierto: alcance e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas.

Cotino Hueso, L. 2002. "Transparencia y derecho a la información pública en la Unión Europea. ¿De valor en alza a derecho fundamental?". IV Jornadas Internacionales sobre Derechos y libertades fundamentales. Zaragoza, 2002.

Cotino Hueso, L. 2003. *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*. http://www.cotino.net/web/cotino_org/publicaciones/DEFINITIVO.PDF [Consulta: 09/09/14].

Cunill Grau, N. 2006. "La Transparencia en la Gestión Pública. ¿Cómo Construirle Viabilidad?". *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 8, 22-44.

Dawes, S.S. 2010. "Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-Based Transparency". *Government Information Quarterly*, 27(4):377-383.

Day P. y Klein, R. 1987. *Accountabilities: Five Public Services*, Tavistock Publications, London

Elezi, E. y Harizaj, M. 2012. "Efficiency evaluation of the public e-Procurement system in the reduction of corruption: the Albanian case". Transatlantic Conference on Transparency Research. Utrecht, 7-9 junio.

Fenster, M. 2006. "The Opacity of Transparency". *Iowa Law Review*, 91.



Fox, J. 2007. "Government transparency and policymaking". *Public choice*, 131 (1): 23-44.

García Macho, R. 2010a. "Presentación". En *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons: 6-10.

García Macho, R. 2010b. "El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la administración, el ciudadano y el público". En *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons: 27-47.

García Macho, R. 2012. "La Transparencia en el Sector Público". En *El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*. Madrid: INAP.

Gardenal, F. 2010. "Public e-Procurement: define, measure and optimize organizational benefits". 4th International Public Procurement Conference. Seoul, 26-28 agosto.

González Alonso, A. 2009. "La contratación pública electrónica". *Cuadernos de Derecho Público* (37): 139-175.

Goodin, R.E. 2003. *Reflective Democracy*, New York, Oxford University Press.

Grimmelikhuijsen, S. 2012. "Linking Transparency, Knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment". *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1): 50-73.

Guerrero, J. 2005. "Transparencia: De la Abstracción a la Operación de un Concepto". En Merino, M. (coord.), *Transparencia. Libros, Autores e Ideas*. México: CIDE-IFAI.

Guerrero, P. y Madrid, R. 2010. "Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México". Red por la Rendición de Cuentas.
http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0065.pdf
[Consulta: 09/09/14].

Heald, D.A. 2006. "Transparency as an instrumental value". En C Hood & D Heald (eds), *Transparency: The Key to Better Governance?: Proceedings of the British Academy 135*. Oxford University Press, Oxford: 59-73.

Heald, D.A. 2012. "Why is transparency about public expenditure so elusive". *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1): 30-49.

Held, D. 2006. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

Hollyer, J.R.; Rosendorff, B. P. y Vreeland, J. R. 2010. "Democracy and Transparency". *SSRN*.

Hood, C. y Heald, D. (eds) 2006. *Transparency: the key to better governance? Proceedings of the British Academy (135)*. Oxford University Press, Oxford, UK.



Hood, C. 2006. "Transparency in historical perspective". Hood, Christopher and Heald, David, (eds.) *Transparency: the Key to Better Governance?. Proceedings of the British Academy (135)*. Oxford University Press, Oxford, UK: 3-23.

Hydén, G. y Samuel, J. 2011. *Making The State Responsive: Experience With Democratic Governance Assessments*, New York: United Nations Development Programme (UNDP).

Islam, R. 2006. "Does more transparency go along with better governance?". *Economics & Politics*, 18 (2): 121–167.

James, O. 2005. "Performance Targets for Executive Agencies and Public Sector Externalities in the UK". En Drewry, G., Greve, C. y Tanquerel, T. (eds.), *Contracts, Performance Measurements, and Accountability in the Public Sector*. Amsterdam: IOS Press.

Jinesta, E. 2003. "Transparencia administrativa y derecho de acceso a la información administrativa". *Ivstitia* 17 (201 - 202).

Joongi, K. 2006. National Integrity Systems. Transparency International. Country Study Report. Republic of Korea.

Khagram, S.; Fung, A. de Renzio, P. 2013. *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*. Washington, D.C. Brookings Inst Pr.

Kim, S. 2005. "The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model". *Administration & Society*, 37 (5): 611-635.

Kopits, G. 2000. "Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad". Conferencia sobre Transparencia y desarrollo en America Latina y Caribe.

Lamy, P. 2011. Introducción a Arrowsmith, S. y Anderson R.D., *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, Nottingham University / World Trade Organization.

Lang, M. y Maffett, M. 2010. "Economic Effects of Transparency in International Equity Markets: A Review and Suggestions for Future Research". *Foundations and Trends in Accounting*, 5 (3): 175-241.

Mariñez, F. 2013. "¿Qué transparencia requiere el Gobierno Abierto?". *Revista de Gestión Pública*, II (2).

Martial, P.; Pauchard, N. y Holsen, S. 2011. "Resistance to Transparency in Switzerland: A Case Study Analysis of Behaviors and Justifications". First Global Conference on Transparency Research. Newark, Rutgers University, 17-20 mayo.

Meijer, A. 2012. "Introduction to the Special Issue on Government Transparency". *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1): 3-9.



Meijer, A. J., Curtin, D., y Hillebrandt, M. 2012. "Open government: connecting vision and voice". *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1): 10-29.

Michener, G. y Bersch, K. 2011. "Conceptualizing the Quality of Transparency". 1st Global Conference on Transparency. Newark, Rutgers University, 17-20 mayo.

Michener, G. 2011. FOI Laws Around the World. *Journal of Democracy*, 22 (2), 145-159.

Moreno Molina, J.A. 2011. "Prólogo". En Jaime Domínguez Macaya, *Claves para una contratación pública electrónica eficaz*. Madrid: *La Ley*.

Neupane, A., Soar, J. y Vaidya, K. 2012. "Evaluating the anti-corruption capabilities of public e-Procurement in a developing country". *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, 55 (2): 1-17.

Neupane, A., Soar, J., Vaidya y K. Yong, J. 2012. "Role of e-procurement technology to reduce corruption in government procurement". 2012 International Public Procurement Conference. Seattle, Washington, 17-19 agosto.

OCDE. 2007. "Integrity in public procurement: good practice from A to Z". <http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf> [Consulta: 06/09/14].

Park, H. y Blenkinsopp, J. 2011. "The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction". *International Review of Administrative Sciences*, 77 (2): 254-274.

Pintos, J. 2014. "Inmediatez y régimen transitorio de la implantación obligatoria de la contratación pública electrónica en las nuevas Directivas sobre contratación pública". *Contratación Administrativa Práctica*, 14 (129): 56-65.

Piotrowski, S.J. 2009. "Is Transparency Sustainable?". *Public Administration Review*, 69 (2): 359-361.

Politt, C. 2010/2011. "Technological Change: A Central yet Neglected Feature of Public Administration". *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, III (2), Winter 2010/2011.

Radin, B.A. 2006. *Challenging the Performance Movement; Accountability, Complexity and Democratic Values*. Georgetown University Press.

Rawlins, B. 2009. "Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency". *Journal of Public Relations Research* 21(1): 71-99.

Roberts, A. 2006. "Dashed Expectations Governmental Adaptation to Transparency Rules". En Hood, C. y Heald, D. (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy (135)*. Oxford: Oxford University Press.



Romeu, J., Juárez, G. y Pineda, C. 2014a. "La contratación pública electrónica como medio para hacer efectiva la transparencia administrativa". *Revista de Estudios Locales* (168): 52-74.

Romeu, J., Pineda, C. y Juárez, G. 2014b. "Efectos de la implantación de un sistema público de contratación por medios electrónicos y su incidencia en el panorama español: más allá de un cambio de formato". En Balcells, J., Cerrillo i Martínez, A., Peguera, M., Peña-López, I., Pifarré de Moner, M.J., & Vilasau Solana, M. (coords.), *Internet, Derecho y Política. Una década de transformaciones. Actas del X Congreso Internacional, Internet, Derecho y Política. UOC, Barcelona 3 y 4 de julio de 2014*. Barcelona: UOC-Huygens Editorial: 673-690.

Salazar, G. 2014. "Explicando la variación de las políticas de transparencia locales: la necesidad de intermediarios". Seminario Universitario de Transparencia, Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. Ciudad Universitaria, 12 de junio.

Scharpf, F. 2005. "Conceptos de legitimación más allá del Estado-Nación". *Revista Española de Ciencia Política*, (13): 13-50.

Schram, F. 2012. "Transparency and freedom of information: a complex relation". Transatlantic Conference on Transparency Research 2012. Utrecht, 8-9 junio.

Stewart, J. 1984. "The Role of Information in Public Accountability". Hopwood, A. y Tomkins, C. (eds.), *Issues in Public Sector Accounting*. Oxford, Phillip Allan.

Stiglitz, J. 1999. "On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life". 1999 Oxford Amnesty Lecture, Oxford, U.K.

Stiglitz, J. 2002. *Transparency in Government. The Right to Tell*, World Bank, Washington, DC.

Uvalle, R. 2012. "Democracia, administración pública y transparencia en las políticas públicas". XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov.

Vaidya K. 2009. *Electronic Procurement: Impact on Procurement Performance*. Köln: Lambert Academic Publishing.

Valadares Tavares, L. 2013. "Por qué es necesaria la contratación pública electrónica". 1st European Conference on e-Public Procurement. Barcelona.

Velasco, C.I. 2013. "Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno". *REAF* (17): 279-328.

Vergara, R. 2008. *La Transparencia como Problema*. México: IFAI.

Villoria, M. 2010. "Transparencia y participación". En Jordi Sevilla (coord.) *La reforma de la Administración General del Estado*. LID, Madrid: 75-102.



Wignaraja, K. y Gebrehiwot, S. 2011. "Freedom of Information in the Fight against Poverty and Promotion of Freedoms".

<http://pressroom.ipc-undp.org/op-ed-freedom-of-information-in-the-fight-against-poverty-and-promotion-of-freedoms/>

[Consulta: 08/09/14].

Worthy, B. 2010. "More Open But not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government". *Governance*, 23 (4): 561-582.



DOS TEORÍAS DE LA OLIGARQUÍA GLOBALISTA Y LA PREMISA DE LA “DESNACIONALIZACIÓN”

Arturo Damián Sanchis Serra
Profesor de la Universidad Ceu Cardenal Herrera

Saskia Sassen y William Robinson, con otros teóricos neomarxistas, escogen la denominación de clase capitalista transnacional para designar la identidad social de todos los que, con la clase de los propietarios, respaldan y aprovechan la desregulación y expansión de los mercados. Sassen y Robinson sostienen que las seculares concentraciones de poder al interior de los gobiernos y los Estados-nación se solapan con las nuevas concentraciones de poder en las manos de una élite de nuevo cuño, globalista y desnacionalizada o con escasos apegos nacionales ya, mientras, a cambio, cultiva con esmero sus relaciones globales y va logrando una cierta cohesión interna merced a las oportunidades que les brinda su capital social (Robinson 2004, Sassen 2007). Por otro lado, de acuerdo con la hipótesis de David Rothkopf, ha surgido una élite global, una especie de nueva clase dominante (la “superclase global”), compuesta por los más ricos, los líderes políticos, los generales de los ejércitos más poderosos, los managers de las grandes corporaciones transnacionales, y los presidentes de las grandes instituciones internacionales (Rothkopf 2008). Esta “superclase global” evidencia la concentración del poder, de carácter supranacional, y las relaciones entre el gran capital y los titulares del poder político.

La homogeneidad y la solidaridad, que forman parte de la conciencia de clase “para sí”, en la comprensión marxista ortodoxa, no son, necesariamente, factores explicativos de la superclase de Rothkopf que, más bien, resultaría de una afortunada comunión de intereses protegidos por una red transnacional de élites de diversas procedencias, una élite de poder. En una posición distinta, para algunos otros teóricos de las élites, más leales a la elaboración fundacional de Pareto, la globalización no es, precisamente, el escenario de la dominación de una élite global homogénea, tal y como se empeña en asumir como premisa el profesor harvardiano, a pesar de lo que implica la proposición de la “circulación de las élites” (por ejemplo, en nuestros días, a propósito del campo relacional que une y separa a los shareholders y los stakeholders), que induce a la tendencia a la centralización y concentración de poder y, a la vez, al establecimiento de mecanismos de coordinación interna y cooperación externa, aunque solamente sea para reforzar el estatuto de élite, para vencer su precariedad constitutiva.

A diferencia de la élite global según la comprensión de la teoría de la élite, la clase capitalista transnacional mantendría relaciones con el poder político en los términos de la metáfora de base y superestructura, con lo que se precipitaría algún problema teórico de alcance; en los mínimos, una contradicción con el supuesto determinismo económico del materialismo histórico. Aunque, más bien, tal determinismo solamente exista en la defectuosa lectura de los textos marxistas que muchos críticos (el más relevante, Max Weber) han llevado a cabo. Las fuerzas productivas y las relaciones de producción no actúan por sí mismas sino mediante una relación específica con otros procesos. Así, la circulación y acumulación del capital otorgan un estatuto de dominación que se extiende a las formas ideológicas y políticas.

En realidad, no existe nada parecido a una élite global si consideramos, como condición de su existencia, la integración y cohesión internas, su estatuto comunitario. Y la noción de clase capitalista transnacional solamente resultaría conforme a las



condiciones de constitución de una clase como fracción de clase, en los términos de la teoría marxista ortodoxa, o de probabilidad de situación de clase, en los términos weberianos. Siguiendo la interpretación weberiana, las clases sociales son agregados de individuos que comparten situaciones de clase con probabilidades de evolución diversas, en función de sus recursos y capacidades. Con lo que para dar cuenta de la identidad social de la oligarquía globalista, la noción de clase social cobraría plena relevancia analítica. Tanto más cuanto que, para la concepción weberiana, la conciencia de clase no es un factor indispensable para la lucha política y social entre los individuos en una determinada situación de clase.

Las relaciones de producción en el capitalismo global explican, en buena medida, la formación de la oligarquía globalista. Pero si se tomase al poder político como variable independiente, podría conformarse una potente hipótesis alternativa, que se vería reforzada por la intervención de la superestructura ideológica, los factores organizativo y tecnológico, y algunos otros más. El nuevo orden global constituye una totalidad; y la oligarquía globalista, una de sus expresiones.

Tanto la teoría de la clase capitalista transnacional como la teoría de la élite global coinciden en la proposición de la “desnacionalización” de las oligarquías, si bien la teoría de Rothkopf repara en la paradoja de una élite globalista que mantiene sus compromisos y lealtades nacionales. Las élites nacionales priorizan la defensa de los intereses nacionales y tratan de soslayar los intereses de otras élites nacionales (incluso, de sus eventuales aliadas). Y lo hacen porque son conscientes de que sus propias posiciones de ventaja dependen de la fortaleza de las instituciones políticas y los mercados domésticos de sus respectivas naciones. De modo que “lo nacional” constituye un magnífico mecanismo protector. Por supuesto que los multimillonarios de los sectores financiero e industrial gozan de gran capacidad de influencia y autoridad, pero no suelen disponer de los recursos organizativos que exige una situación de poder real (Pakulski 2010). Este escenario del mercado global se ha construido merced a la dirección del poder político que, en nuestros días, se concentra en los Estados-nación, y se encuentra a disposición de las élites nacionales.

Para los estudiosos neomarxistas, la expansión global del capital ha provocado un relativo desinterés, por parte de la clase capitalista transnacional, la nueva clase dominante, en los asuntos concernientes al territorio nacional; al fin y al cabo, el locus del poder soberano desde la constitución del sistema de los Estados. El marco teórico en el que los análisis neomarxistas, a estos efectos, encuentran su principio de justificación se inscribe en un tiempo histórico decisivo, el de los decenios de los años 80 y 90 del siglo pasado, en los que el criterio de la buena gobernanza quedó coligado a las reformas neoliberales que llevaron a cabo algunos Estados. Hasta entonces, en la órbita de los países más desarrollados, al menos, el Estado había integrado los mercados de capital, trabajo y producción. En adelante, la forma del Estado debería ser la propia de un Estado reducido al mantenimiento del orden y los privilegios de las capas sociales más afortunadas. Para su materialización, se acometieron reformas orientadas a la transformación de las modalidades establecidas de gestión del sector público, a imagen y semejanza de las del sector privado, en un itinerario conducente a la puesta en marcha de procesos de desregulación, mecanismos de competencia interna y, también, privatizaciones de servicios públicos. Las estructuras institucionales debían promover los medios para el logro de una economía eficiente, de libre mercado. Las políticas que convenía remover, entre otras, eran las típicas de la elevada presión fiscal sobre las rentas del capital, las conducentes a una cierta redistribución de la riqueza o las restrictivas de la capacidad de movilidad de los capitales.



El globalismo traía consigo el anuncio de una transformación de gran alcance. Desde la inauguración del tiempo de la modernidad, la identidad política se había mostrado indisolublemente unida a la forma Estado-nación, una circunstancia coherente con el hecho de que el Estado-nación fuese la forma dominante de la administración política. Aunque puede que esta comprensión se suceda de la lógica de la territorialidad y que, incluso, implique la desagregación de las esferas de la cultura y la política. El Estado, que representa la dimensión política, no es la nación. La nación es un constructo cultural, que no se deduce de una forma de administración política ni exige un territorio geográficamente acotado. Obviamente, el conjunto formado por ambos elementos, Estado y nación, resulta en la forma Estado-nación (O’Byrne 2001).

El Estado-nación ha sido, y es, desde hace más de dos siglos, el actor protagonista en el escenario político mundial y la institución central del sistema internacional. Desde el inicio del último cuarto del pasado siglo, el proceso de la globalización ha ido modelando una notable reconfiguración del poder político. Por su parte, los defensores de la solidez de la forma Estado-nación parten del presupuesto metodológico de las fronteras nacionales y el primado ontológico del Estado-nación. Desde luego, las relaciones internacionales de nuestros días se dirimen, en buena medida, entre los viejos actores. Ahora bien, nuevos actores compiten, entre sí y con los Estados-nación, al interior y el exterior de los límites territoriales. A estos efectos, algunos analistas observan la nueva situación en los términos de un verdadero cambio del marco de las relaciones internacionales. Así, entre otros muchos, Ulrich Beck insiste en que el nacionalismo metodológico es un obstáculo para el estudio científico social del fenómeno de la globalización. El fenómeno mismo de la globalización implica la idea de que las fronteras de los Estados-nación tienden a disolverse. El Estado ha dejado de ser el actor principal de las relaciones internacionales, sin perjuicio de su todavía papel protagonista como soberano en el territorio en el que discurren las relaciones de producción.

En cualquier caso, no se dice que la forma Estado-nación se encuentre en peligro inminente de desaparición sino que ha ido ajustándose a las nuevas circunstancias. Entre ellas, la distribución del poder estatal en las esferas de lo local, lo nacional y lo global. A fin de cuentas, lo nacional es un constructo histórico. Y su temporalidad no puede quedar oscurecida por su alcance universal. Lo cierto es que, entre lo global, lo regional y lo local, lo nacional se mantiene en un equilibrio cada día más precario. En nuestros días, fuerzas subnacionales, transnacionales y supranacionales van minando el poder de los Estados-nación. Desde el interior de los territorios nacionales, tales fuerzas se muestran en la pujanza de las afirmaciones de identidad étnica y religiosa, y en movimientos por la autodeterminación que trascienden las fronteras, tratando de lograr respaldos materiales y simbólicos; lo que conforma un factor de fragmentación al interior de los Estados-nación. Los actores subnacionales han conocido cambios cualitativos desde las primeras afirmaciones de identidad fundamentadas en lazos tales como la raza, la lengua, la religión o la tradición. Sus demandas, frecuentemente expresivas de intereses particulares y de orden local, constituyen una reacción ante la ofensiva global, sumándose a la dialéctica de la homogeneidad/heterogeneidad. Y del exterior de las fronteras surge otra fuerza, desafiante del poder de los Estados-nación, como resultado de la creciente integración de los mercados, la aparición de instituciones regionales de gobierno y el papel de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. En más o en menos, la actividad de los actores referidos ha de hacer mella en los cimientos del Estado-nación, esto es, en las instituciones sociales, políticas y económicas que conforman las administraciones



públicas, y en la idea misma de identidad nacional, que proporciona legitimidad a los Estados-nación, y participa de los fundamentos normativos de la soberanía y la ciudadanía, de la constitución de los pueblos.

A pesar de las condiciones del mercado global, el fetichismo de la nación todavía puede justificarse por el carácter nacional de las instituciones y organizaciones de protección social, de los desarrollos de la democracia local, de las afirmaciones particularistas de identidad o de la economía sostenible. El Estado puede convivir con formas regionalizadas, descentralizadas, pero no existe nada parecido a un Estado supranacional. Muchas de las funciones de los Estados son, como desde los primeros movimientos del imperialismo, ampliamente compatibles con la acumulación de capital al exterior de sus límites territoriales y, por supuesto, con los intereses capitalistas asentados en los mercados domésticos (Hobsbawm 2010). Y también hay que contar con la correlación de fuerzas al interior de los territorios nacionales. Los Estados constituyen, asimismo, escenarios de conflictos entre explotadores y explotados, de tensiones recurrentes entre las tendencias expansionistas del capital y la especificidad territorial de los Estados-nación, de manera que las relaciones entre el Estado y el capital discurren entre factores y elementos a menudo contingentes y sometidos a una gran variabilidad. Y el sistema de Estados-nación es anterior al propio capitalismo. Diseñado en el periodo precapitalista del absolutismo, fue el propio desarrollo del capitalismo, al interior de los Estados-nación, en el transcurso del siglo XIX, el que impulsó la transformación del sistema. De ahí la progresiva separación institucional de un mercado “económico” y un Estado “político”. Sin perjuicio del impacto que, en la evolución del capitalismo, supuso la continuada territorialización de los Estados-nación y, por supuesto, la propia universalización de la forma Estado-nación.

Ahora mismo, sucede que, al interior de sus fronteras, el Estado-nación ha dejado de ser el locus de la identidad y la acción política, del interés general y la cohesión social. El declive del Estado-nación, en la era de la globalización, arrastra a los derechos humanos. Y los movimientos de la sociedad civil global no son, siempre, necesariamente, progresistas y democráticos; las mejores oportunidades para las iniciativas progresistas y democráticas suelen permanecer ancladas en los Estados-nación que, con todo, retienen la legitimidad (ya no exclusiva) del ejercicio de la violencia y el principio de coerción; la capacidad de movilización de recursos de poder de orden político, económico, social, ideológico y simbólico; la capacidad de representación y defensa de los intereses nacionales; y la responsabilidad de protección de los derechos políticos, civiles y sociales de la ciudadanía. Pero, ciertamente, de la función rectora de la política económica global, asumida por instituciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, ha resultado un “desempoderamiento” global de los Estados-nación (Korten 2001).

Por su parte, los dogmas neoliberales niegan la validez actual de la forma Estado-nación por las mismas razones que sustentan la inviabilidad del Welfare State. El capital es transnacional y multinacional. Las inversiones globales, el empleo low-cost o el imperativo de competitividad parecen incompatibles no únicamente con el Welfare State sino, incluso, con el mismo Estado-nación. Ahora bien, si el mercado global se lleva por delante la forma Estado-nación, será con el consentimiento de los que toman las grandes decisiones políticas. La proposición que denuncia la retirada del Estado-nación concluye que la gobernabilidad propia de la ofensiva neoliberal ha propiciado la aparición de zonas de no gobernanza (por ejemplo, en la economía financiera) y ha provocado graves problemas de gobernabilidad (por ejemplo, en el cuidado de las condiciones medioambientales o la distribución de las rentas). Lo que



justificaría la exigencia de nuevas estructuras institucionales (Kapstein 1994, Gray 1998, Held 1999, Cox 2002).

Frente a las posiciones teóricas que afirman la implacable erosión del poder soberano de los Estados-nación se sitúan otras (no necesariamente adscritas al conservadurismo) que niegan, incluso, el debilitamiento de la dimensión externa de la soberanía nacional y aducen que al Estado-nación corresponden las principales instituciones, por más que su funcionalidad haya sufrido algunos ajustes de calado, aunque, eso sí, reconocen algunos cambios formales. Y subrayan la inexistencia de una institución alternativa con capacidad para la integración política y la participación efectiva en la sociedad política global. Así, desde la perspectiva marxista ortodoxa, el Estado-nación sigue siendo esencial para la reproducción del capital, sin perjuicio de los ajustes y cambios en las formas institucionales. Asimismo, uno de los factores explicativos de la economía política global es la competencia entre los Estados. En virtud de las prácticas del mercado globalizado, los Estados que limitasen sus funciones a los mínimos provocarían graves problemas para sus economías nacionales, al igual que los Estados que se empeñaran en el establecimiento de políticas de desregulación para el incremento fulgurante de la tasa de ganancia y la acumulación de capital. Y el sistema de Estados es, todavía, la forma política que necesita el capitalismo global. Precisamente, la aparente separación de la economía y la política, que sugiere el sistema internacional de Estados, finalmente, otorga una forma diferenciada al capitalismo de nuestros días (Wood 2002). Esta separación es la que hace posible la movilidad del capital por encima de las fronteras sin una directa intervención militar o política. La movilidad del capital, en nuestros días, lejos de conformar una evidencia de la retirada del Estado-nación constituye, más bien, una verificación de la capacidad de adaptación del Estado a las necesidades del capitalismo global.

En este orden de cosas, las grandes corporaciones transnacionales actúan a modo de instituciones de gobernanza en tanto disponen de un amplio margen de influencia en las instituciones políticas, económicas y sociales. La movilidad es un factor de poder que libra al capital de los fines y confines de los límites territoriales de los Estados. Merced a la movilidad de los capitales, los territorios nacionales de los Estados se han convertido en meras correas de transmisión para el capital global. De ahí las proposiciones del “fin de la geografía” de Richard O’Brien, de un “mundo sin fronteras” de Kenichi Ohmae, o de la “desterritorialización” de Scholte (O’Brien 1992, Ohmae 1994, Scholte 2000). Asimismo, los Estados-nación comparten parcelas de poder con otros actores (subestatales y supraestatales) en una especie de red, complementaria, en los mínimos, de una insuficiente forma centralizada institucional. A este respecto, para el enfoque teórico de las élites, los análisis neomarxistas no sólo abusan del alcance de la relación entre la élite global y el poder económico, sino que también distorsionan los cambios en el sistema internacional asociados con el fenómeno de la globalización; por ejemplo, a propósito de la presunta posición de ventaja de los actores no estatales. Por lo habitual, los estudios neomarxistas suelen atribuir al Estado-nación (a la forma “anterior” al proceso de la globalización) un volumen de poder por encima del actual (del de la forma “de” la globalización) Para estos enfoques, el declive de la forma Estado-nación es evidente. Así, Kenichi Ohmae, identificaba, en 1995, cuatro fuerzas (el capital, las corporaciones, los consumidores y la comunicación) que, apoyándose unas en otras, habían logrado usurpar el poder económico que un día había detentado el Estado-nación (Ohmae 1995). Las explicaciones de la obsolescencia de la forma Estado-nación se han visto reforzadas por el proceso mismo de la globalización. El proceso globalizador justifica nuevas entradas



metodológicas en la vía de la interpretación de los acontecimientos, en los términos de la interdependencia de las relaciones en una escala mundial, en las que el espacio y el tiempo han sido “comprimidos”. En una propuesta teórica de mayor alcance, Anthony Giddens sostiene que los Estados-nación, los “contenedores” del poder, poco pueden hacer frente a los fenómenos de la competencia global, las posibilidades de las TIC y las nuevas aspiraciones y expectativas sociales (Giddens y Hutton 2001, 2002).

En los primeros años del siglo XX, la clase de los rentistas (la clase ociosa de Thorstein Veblen) y la new managerial class confirmaron la fuerte tendencia que habían mostrado los últimos años del siglo de las revoluciones industriales. Fue materializándose una nueva configuración institucional siguiendo la estela de algunas grandes familias capitalistas, de las consecuencias de las inversiones conjuntas de cartera, de la frustración de los trusts y la catarsis de los holdings, de las sociedades financieras con activos en la forma de participaciones en distintas sociedades industriales o comerciales, y de las fusiones de empresas con iguales actividades en territorios diferentes, a fin de incrementar las posibilidades de sus economías de escala o su poder de mercado. La creación de grandes corporaciones respaldadas por instituciones financieras introdujo nuevos tipos de relaciones entre el poder de ciertas fracciones de las clases capitalistas y las propias instituciones financieras, dependientes, al menos en la esfera de las tecnologías de los procesos, del management financiero.

El sector financiero es el núcleo de una nueva oligarquía que ha ido retomando posiciones desde el establecimiento de los tipos de cambio flexibles, pero los Estados todavía desempeñan un papel fundamental en los mercados financieros. Los Estados se afanan en la oferta de incentivos para la captación de capitales exteriores, aunque no siempre con buenos resultados. También compiten entre sí para potenciar sus inversiones exteriores y se valen de variados instrumentos, incluidos los financieros, en la forma de créditos a la exportación o créditos fiscales para las operaciones en el exterior. Por supuesto, se trata de que los movimientos del capital generen efectos benéficos para los intereses de la economía nacional. En cualquier caso, los déficits de las cuentas de capital se observan con la misma aversión que los déficits comerciales, y suelen suponer pérdidas de empleos. Los Estados, en nuestros días, mantienen unas políticas económicas muy favorables a la movilidad del capital, sin perjuicio de las decisiones de protección de alguna actividad específica atendiendo a su carácter estratégico (Cohn 2005). Asimismo, desempeñan funciones cruciales para la acumulación del capital por parte de sus clases dominantes, adoptando políticas económicas o decisiones políticas y administrativas dirigidas a la mejora de las oportunidades de mercado de algunos agentes (el “capitalismo de amiguetes”) o de ayudas públicas directas o la financiación de infraestructuras para la competitividad. Además, promueven los intereses de sus “capitales nacionales” en el sistema internacional de Estados. De manera que la globalización no es el cuadrilátero para un combate cuerpo a cuerpo entre el capital y el Estado. Tampoco, una escala dicotómica en la que en un extremo se situaría la legítima soberanía nacional de tiempos pasados y, en el otro, la desterritorialización global de nuestros días. Puede que, al final, entre los Estados-nación y el mercado global se haya producido un mero episodio de cohabitación. Pero el hecho cierto es que, todavía, hoy, los Estados-nación constituyen elementos jerárquicamente estructurados en el sistema internacional de Estados. No puede ignorarse el cúmulo de efectos que tal situación proyecta en los procesos internacionales de acumulación del capital. Las más de las veces, a través del papel hegemónico de algunos Estados-nación en tales procesos.



No se ha producido, pues, hasta el momento, el arrumbamiento de la forma Estado-nación. El Estado sigue reservándose, todavía, el papel protagonista en el escenario político, aunque consienta en compartirlo con otros actores. La era actual no parece ser la de la victoria aplastante de la gran ofensiva globalista. La dimensión política de la globalización queda coligada a la económica. Por eso, los gobernantes aceptan la cesión de partes de la soberanía nacional y establecen alianzas con actores políticos no estatales. La política internacional ha adoptado la carta de naturaleza de una nueva política global, como ya lo había hecho la economía internacional. No obstante, es arriesgado pronunciarse acerca del protagonismo de la economía. La estructura económica y el poder político comparten rasgos de complejidad y extraterritorialidad que constituyen diferencias notables respecto de otros episodios históricos de globalización. Lo que marca la diferencia entre nuestros días y el pasado reciente es que cada una de las esferas de la economía, la política, la cultura y la sociedad han ido ganando autonomía respecto de las otras, y el plexo de interdependencias y la interfuncionalidad que configuraba el Estado-nación se ha visto muy afectado. Múltiples elementos de dichas esferas han sido absorbidos en nuevas estructuras globales o en la forma de flujos culturales mundiales, intercambios transnacionales, lealtades políticas supraestatales o nuevas distribuciones de poder económico, fundamentalmente a través de las grandes corporaciones multinacionales y transnacionales. Claro que el poder de los Estados-nación conoce un relativo declive. Al igual, por otro lado, que las sociedades nacionales, inmersas en procesos de fragmentación que ponen en tela de juicio la idea de sociedad como un conjunto unitario, incluso como un sistema ordenado (Kennedy y Danks 2001).

Bibliografía

- Bauman, Z. (1998, 1999) *La globalización, consecuencias humanas*, Buenos Aires: FCE.
- Beck, U. (2002) *Risk Society*, London: Sage.
- Chase-Dunn, C. (1998) *Global Formations*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Brzezinski, Z. (2007) *Second Chance*, Basic Books, New York: Basic Books.
- Chernilo, D. (2007) *A Social Theory of the Nation-State*, New York: Routledge.
- Cohn, T.H. (2005) *Global Political Economy*, Pearson, New York: Pearson.
- Cox, R.W. et al. (1996) *Approaches to World Order*, Cambridge University Press, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, R.W. (2002) *The Political Economy of a Plural World*, London: Routledge.
- Cutler, A.C. (2003) *Private Power and Global Authority: Transnational Merchant Law in the Global Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Giddens, A. y Hutton, W. (eds.) (2001, 2002) *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Barcelona: Tusquets Editores.
- Gilpin, R. (2000) *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21 Century*, Princeton: Princeton University Press.
- Gray, J. (1998) *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, London: Granta.
- Hall, S. (1977) Rethinking the base and superstructure metaphor, in Bloomfield, J. (ed), *Class, Hegemony and Party*, London: Lawrence and Wishart, pp. 43-72.



- Held, D. *et al.* (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge: Polity Press.
- Helleiner, E. (1994) *States and the Re-Emergence of Global Finance*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hobsbawm, E. (2010) Interview, World Distempers, *New Left Review* 61: 133-150.
- Kapstein, E.B. (1994) *Governing the Global Economy: International Finance and the State*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Kennedy, P. and Danks, C. J., (2001) *Globalization and National Identities. Crisis or Opportunity?* London: Palgrave.
- Korten, D.C. (2001) *When Corporations Rule the World*, Bloomfield: Kumarian Press.
- O'Brien, R. (1992) *Global Financial Integration: The End of Geography*, London: Pinter.
- O'Byrne, D.J. (2001) On the Construction of Political Identity: Negotiations and Strategies Beyond Nation-State, in Kennedy, P. and Danks, C. J., *Globalization and National Identities. Crisis or Opportunity?* London: Palgrave, pp. 139-158.
- Ohmae, K. (1994) *The Borderless World: Power and Strategy in the Global Marketplace*, London: HarperCollins.
- Ohmae, K. (1995) *The End of the Nation-State: the Rise of the Regional Economies*, New York: Simon and Schuster.
- Pakulski, J. (2010) Global Elites in Turner, B. S., *The Routledge International Handbook of Globalization Studies*, New York: Routledge, pp. 328-346.
- Poulantzas, N. (1968) *Pouvoir politique et classes sociales*, Maspero, Paris: Maspero.
- Robinson, W. (2004) *A Theory of Global Capitalism*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Rothkopf, D. (2008) *Superclass: The Global Power Elite and the World are Making*, New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Sassen, S. (2007) *Sociology of Globalisation*, New York: W.W. Norton.
- Scholte, J.A. (2000) *Globalization: A Critical Introduction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sklair, L. (2001) *The Transnational Capitalist Class*, Oxford: Blackwell.
- Stiglitz, J. (2002) *Globalisation and its Discontents*, New York: W.W. Norton.
- Thompson, E.P. (1963, 1977) *La formación de la clase obrera en Inglaterra*, 3 vols., Barcelona: Crítica.
- Williams, R. (1965) *The Long Revolution*, Harmondsworth: Penguin.
- Wood, E.M. (2002) *The Origin of Capitalism: A Longer View*, London: Verso.



ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL DISCURSO POPULISTA

Dr. Razvan Victor Pantelimon
Profesor Titular/Universidad Ovidius, Constanța

El populismo es una de las categorías utilizadas extensivamente por los sociólogos, historiadores, politólogos y economistas que estudian las sociedades. No hay duda acerca de la importancia del concepto para las ciencias sociales y especialmente para las ciencias políticas (Ionescu and Gellner, 1969, p. 1). El resurgimiento de las prácticas populistas (movimientos políticos, discursos, símbolos y la mitología) es visto por algunos analistas como la característica principal de la política después de la guerra fría (Tismăneanu, 2000, p. 10).

El populismo es uno de esos conceptos (el otro es por ejemplo la democracia) comúnmente utilizados en el estudio de la política y tiene diferentes significados dependiendo del contexto o del autor (Dix, 1985, p. 29). Todos los expertos reconocen la dificultad, si no la imposibilidad de encontrar una definición capaz de cubrir las características comunes de algunos acontecimientos muy diferentes en tiempo y espacio (Hermet, 2001, p. 19).

Mientras tanto, exactamente esta posibilidad para definir diferentes realidades, a menudo contradictorias, hizo que el término “*populismo*” se utiliza de forma intensiva y gana popularidad entre los investigadores. Sólo un concepto tan vago e indefinido como el populismo nos puede dar la capacidad de percibir y analizar las transformaciones políticas radicales que ocurren en muchos lugares del mundo. Más que cualquier otro concepto frecuentemente usado hoy en día, el populismo captura al tipo de ensayos (pruebas) por la cuales está pasando la democracia hoy en día (Krastev, 2011).

Otra dificultad importante en la definición del término “*populista*” es que este concepto ambiguo y evasivo a veces se convierte en un anatema, siendo percibido con una connotación peyorativa (Dorna, 1999, p. 4).

El primer trabajo teórico sistemático dedicado al populismo es editado por Ghita Ionescu y Ernest Gellner, en 1969, siendo también hoy en día el estudio fundamental y de referencia por el populismo. En el capítulo sobre América Latina el populismo se define como “un arma organizacional que sincroniza divergentes intereses de grupo y se aplica a cualquier movimiento que no se basa en una clase social específica” (Hennessy, 1969, p. 29). En la misma obra Peter Wiles cree que el populismo no es una doctrina, sino “todas las religiones o movimientos basados en la siguiente premisa mayor: la virtud está presente en los ciudadanos comunes, que son la gran mayoría, y en sus tradiciones” (Wiles, 1969, p. 162). El mismo autor considera que el populismo es más un síndrome que una doctrina o concepto. El populismo tiende a poner a los líderes en contacto místico con las masas, mientras tiene en mismo tiempo un carácter desorganizado e indisciplinado (Wiles, 1969, pp. 161 - 172).

Análisis más recientes generalmente usan los mismos términos para definir este concepto. Por lo tanto Vladimir Tismăneanu define el populismo como: “Una estrategia política que genera movilización masiva y apoyo entusiasta a un líder y un partido (o movimiento) entre grupos sociales heterogéneos, en oposición al sistema político existente, exigiendo su regeneración, a menudo en detrimento de los derechos y libertades de la persona o de una minoría, de la vida política, social y económica” (Tismăneanu, 2000, p. 11).



Un sociólogo experimentado, como André Touraine señala que “el populismo es la llamada hecha por un líder hacia el pueblo en contra de los políticos e intelectuales que los traicionan. Un llamado a la gente sencilla contra los malos representantes; la evocación de lo que define y une contra lo que divide y contra el olvido de lo esencial” (Touraine, 1988, p. 117). Podemos ver que esta definición de Touraine enfatiza el componente discursivo del conflicto en el populismo. Esto plantea el carácter dual del fenómeno populista, por un lado separa a las masas y a los elitistas “traidores” y por otro lado se utiliza como un medio para identificar la pertenencia a una comunidad grande, se trata del pueblo.

Para los analistas políticos, populistas son aquellos líderes que lograron una campaña política basada en la premisa populista, así que este término se asocia más con un estilo de hacer política y con un estilo de discurso, que con la propia política. (Navia, 2003, p. 20)

Hoy en día se habla a menudo del estilo populista de algún líder o algún político, aunque ideológicamente o mediante su programa no es un seguidor de este fenómeno.

Para los propósitos de este estudio, creemos que el significado más relevante lo tiene el que identifica el populismo como un heterogéneo movimiento político sin una base social bien definida, caracterizado por la existencia de un líder más o menos carismático, que trata de hacer un contacto directo con las masas, mediante la aplicación de un estilo particular de política que combina la llamada hacia el pueblo en su conjunto con la crítica y el rechazo del establecimiento político existente y con la promesa de tratar con varios problemas, especialmente con los problemas sociales. Expresado de otro modo, en el populismo el líder va hacia la gente en contra del sistema político existente para lograr un proyecto utópico (Pantelimon, 2006, 223).

Pierre-André Taguieff cree que la principal “condición para el surgimiento de una movilización populista es una crisis de legitimidad política que afecta el entero sistema representativo” (Taguieff, 1997, p. 10).

Alexandré Dorna interpreta psicológicamente a los factores que llevaron a los procesos populistas, porque, en su opinión, la aparición de este fenómeno es generalmente asociada a un síndrome de decepción. Cuando se llega a un cierto agotamiento cultural, a una falta de confianza en el futuro, cuando los marcadores tradicionales ya no funcionan y las grandes instituciones nacionales (gobierno, Parlamento, partidos políticos, etc.), son drenadas de contenido, entonces aparece la posibilidad de un desarrollo de una corriente populista. El mismo autor señala que el populismo se asocia con el fracaso de los regímenes democráticos, por lo tanto la desilusión democrática empuja a elegir otros caminos, uno de los cuales es el populismo (Dorna, 1999, p. 8).

A pesar de todas las diferencias y dificultades en el análisis del concepto de populismo hay sin embargo una serie de elementos comunes que se pueden aplicar a todos los discursos populistas que, por su frecuencia, se pueden ver como algunas características exclusivas de un discurso populista. Un complejo esquema de análisis del populismo es realizado por Alexandre Dorna en una serie de trabajos dedicados a este tema (Dorna 1999; Dorna 2001; Dorna 2003; Dorna 2005).

El hecho de que la principal característica del populismo es la existencia y la presencia activa del líder carismático cuyo estilo personal marca su situación y su época, que encarna el hombre providencial, el Salvador, el héroe mítico, es indudable. Su relación con la gente es directa, cálida, espontánea, haciéndolo no sólo su altavoz, sino también su símbolo vivo. Su estilo es retórico, pero no demagógico, porque su discurso vincula un diagnóstico real con una visión emocional que ofrece esperanza. Para la mayoría de



los investigadores este carismático personaje es una condición *sine qua non* de la existencia y la definición del concepto de populismo.

La característica más importante de este líder populista carismático es el discurso crítico en contra del *status quo* y del *establecimiento*. Cuando los ciudadanos se dan cuenta de la brecha entre la realidad y el discurso de quienes gobiernan, cuando sienten que no tienen ninguna manera eficaz de ser escuchados, cuando se dan cuenta de que las élites no hacen nada para aliviar sus situaciones cambiantes, entonces el número de personas insatisfechas aumenta hasta que llegue a una masa crítica capaz de erupción. Pero no siempre es necesario que esta erupción ocurra, más a menudo el populismo es sólo una advertencia y no una explosión violenta contra la autoridad.

La principal orientación ideológica del populismo se puede considerar que está en su naturaleza “negativa” que debe ser entendida como un rechazo total de todos aquellos que ejercen un credo distinto, en búsqueda de socios de diálogo justo dentro de su audiencia leal. Los discursos populistas rechazan casi todos los principios, las instituciones o prácticas políticas y sociales existentes en esa sociedad. No es desafiada ninguna práctica política específica o un líder político, sino se rechaza en su totalidad el sistema existente y se desafía la legitimidad del orden político y social existente.

En su esencia, el discurso populista es uno de renovación total: limpieza del sistema político; eliminación de los políticos corruptos y mediocres; revolución anti burocrática; la aparición de un nuevo orden realmente popular gracias a los esfuerzos y méritos de un líder providencial, abnegado, heroico y patriota (Tismăneanu, 2000, p. 12)

Desde la negación absoluta y total resulta otra característica ideológica del populismo: su actitud anti-elitista, dirigida a los burócratas y tecnócratas, responsables de una serie de problemas en el funcionamiento de esa sociedad. También aparece una actitud anti-intelectual, los intelectuales siendo vistos por populistas como propagandistas “serviles y péfidos” que apoyan una orientación a favor de los intereses y deseos de los que representan el sistema rechazado.

Aunque enemigos de la actual administración, los populistas son al mismo tiempo, debido a su naturaleza de clase múltiple, los partidarios de un “gran discurso de unión nacional” que reuniera a todas las clases y estratos sociales, los únicos realmente excluidos siendo los políticos corruptos y los burócratas ineficientes e incompetentes. Los movimientos populistas no son en contra del estado, ni en ideología, ni en la acción, se oponen al estado en sus formas actuales, especialmente al tipo de políticas específicas del sistema parlamentario (Stewart, 1969, p. 192). Una característica del populismo es abordar la nación entera, por lo cual por necesidad tiene que utilizar grandes mitos fundacionales de cada país y, en consecuencia, los símbolos y la misma imaginación colectiva desempeñan un papel definitivo en un discurso populista.

A menudo la visión populista es a corto plazo, sus programas que apoyan objetivos inmediatos, tangibles y rápidos ganan siendo de un mayor interés que los principales cambios estructurales o la propuesta de un proyecto bien definido para el desarrollo o la modernización de la sociedad. Además, aunque los movimientos populistas a menudo son considerados como modernización, en la mayoría de los casos auto-proclaman su gran afinidad a la cultura política tradicional de esos países. También hay situaciones donde los movimientos populistas intentan esbozar un programa racional de desarrollo económico, social y político (Dix, 1985, p. 40)

Otras dimensiones del discurso populista son la solidaridad, el nacionalismo y la moral, que tiene como corolario el apoyo de la existencia de una conspiración perpetua en



contra del pueblo, que implica y justifica el establecimiento de un estado de emergencia, que en realidad esconde la tentación autoritaria del populismo. La apelación al pueblo, como titular de la soberanía que necesita ser protegido, tiene como verdadero objetivo legitimar mensajes negativos y críticos hacia las estructuras existentes y las instituciones, porque hablando en el nombre del pueblo, el líder populista considera que tiene una autoridad superior a la de sus oponentes.

Una última característica de la ideología populista está dada por su carácter futurista, utópico, incluso milenaria. Toda ideología populista se basa en la promesa de un brillante futuro, e una visión positiva sobre los problemas de la sociedad, donde todo se resolverá y todas las esperanzas de la gente se cumplirán. La utopía populista se constituye como ideal de vida, de la justicia social, del respeto del otro, de la seguridad y sobre todo como un fundador ideal de unidad nacional (Dorna, 1999, p. 57).

Hemos hablado sobre el concepto de “populismo” y sus diversos aspectos y continuaremos analizando el concepto de neo-populismo. Este concepto no debería entenderse como totalmente diferente e independiente de los anteriores populismos, sino como una evolución de aquellos de los cuales varía en algunos aspectos. Nosotros no hablamos sobre una rotura completa de experiencia previa y una totalmente nueva forma de hacer política, y en consecuencia nuestro análisis se centrará en los temas en los que las nuevas manifestaciones del populismo difieren de lo que podríamos llamar “*populismo clásico*”.

Uno de los resultados de la transformación política y cultural de la última década del siglo XX fue el surgimiento de nuevos líderes políticos, dirigentes anti-políticos, *outsiders*, etc. Pretenden construir un espacio político en el cual la separación fundamental será la que existe entre la clase política y la gente, apoyar al pueblo y se presenta como la encarnación de la voluntad popular, como salvadores de la nación, etc. Por lo tanto una de las principales características de estos líderes tiene a ver con sus tendencias autoritarias, las actitudes mesiánicas y paternalistas, maniqueísmo y oposición a todas las formas de organización con normas precisas. Ellos intentan obtener el apoyo de las masas a través de un discurso que es mesiánico, protector, interpersonal, directamente y sin intermediarios (García Montero, 2001, p. 52).

El neo-populismo es visto como una forma de voluntarismo político y decisionismo, desarrollado en el contexto de un debilitamiento de las instituciones y la decadencia de la política, arraigado en una profunda crisis de las instituciones democráticas (partidos políticos, el ejecutivo y Parlamento etc.). Este fenómeno agrava un régimen autoritario y anti - estilo institucional de la política, que a su vez se deriva de una cultura política paternalista que alimenta sin duda del tipo de régimen presidencial (Mayorga R., 1995, p. 17 – 20).

Una definición sintética de neo-populismo lo asimila con: “un estilo de acción perceptible a través de formas específicas que asuman el discurso y la acción política: una primacía del carisma personal en la representación política, pobres mecanismos institucionales formales, la influencia de los factores culturales en los cambios políticos y la precariedad ideológica” (Mayorga F., 2003, p. 99). Se puede ver que en la definición del neo-populismo, en comparación con el populismo, el énfasis se pone en la idea de que este fenómeno es un estilo de política, una característica de ciertos líderes políticos.

Otras definiciones de neo-populismo se centran en cómo la política se hace mediante el uso de los medios de comunicación y otras técnicas modernas. Por lo tanto Guy Hermet cree que este término señala “técnicas electorales populistas al nivel del marketing



político, pero liberales y fieles a la ortodoxia democrática en la parte que considera a las intenciones de los líderes que los utilizan. Este énfasis hacia el marketing electoral en los medios de comunicación es el común denominador de un neo-populismo mediático-liberal que es sólo un recurso técnico. Este neo-populismo sólo cultiva una ciudadanía basada en emociones fáciles usando seductoras propuestas y particularmente fotogénicos candidatos para las elecciones” (Hermet, 2001, p. 147).

Perelli cree que la aparición de neo-populismo puede explicarse por los siguientes factores: la crisis de los partidos políticos, la falta de confianza en los líderes políticos anteriores, la necesidad de una gran parte de la población para recibir un mensaje de esperanza, la existencia de unas personas que puede comunicarse fácilmente con las masas, principalmente por medios de comunicación de masas y proponer acciones imprecisas que implican sobre todo una actividad simbólica orientada hacia los intereses de la gente (Perelli, 1995, p. 192).

Analizar el fenómeno neo-populista desde una perspectiva psicológica, Alexandré Dorna cree que entre las causas de este fenómeno son: la ausencia de un proyecto conjunto para el futuro de la humanidad, el fracaso de las teorías explicativas tanto liberales y comunistas, la presencia monopolística del neoliberalismo a nivel gubernamental, la erosión de las bases de la solidaridad, la creciente demanda de seguridad en un mundo más peligroso, además de la demanda de los líderes Providenciales y figuras carismáticas capaces de oponerse al *status quo* que oprime a la mayoría silenciosa (Dorna, 2005, p. 12).

En el neo-populismo el líder compite y gana las elecciones mediante la atracción intrínseca que posee y que se refleja en su manejo sobre las masas. Como hemos visto en la mayoría de los estudios, el líder populista se presenta como un hombre *hecho a sí mismo* (Dorna, 2004, p. 58) que no necesita ninguna estructura de poder exterior excepto su convicción inquebrantable. Su actitud es que de un hermano mayor, cercano, que buscan diálogo y contacto directo con todo el mundo. La comunicación es horizontal, lo que da la ilusión de enfoque natural y directo. El diálogo siempre es acompañado de grandes gestos abiertos y encantadoras, palabras con vivacidad y espontaneidad a menudo digno de un reconocido actor, que deja, incluso en la memoria de los interlocutores desconocidos, una impresión duradera de simpatía. El entusiasmo es revivido continuamente debido a las múltiples formas de contacto: desde el parpadeo de un ojo o un amistoso apretón de manos a una interpelación directa (Dorna, 2004, pp. 58-59).

Un papel muy importante en esta ecuación radica en el uso masivo de medios masivos de comunicación. Además, como mencionamos anteriormente que el uso de nuevas técnicas y de los medios de comunicación es una de las características que definen el nuevo populismo, también constituye un elemento importante de la diferenciación de las anteriores experiencias populistas (Burgos-Vigna, 2005, p. 2). Los medios están muy importantes en los periodos electorales, pero la estrategia neo-populista busca superar esta rutina electiva, porque, una vez en el poder, los líderes neo-populistas tienen la ambición de mantener una audiencia más amplia, contando con un estilo personal, para llevar en la discusión pública de temas rechazados o no abordado por los partidos políticos anteriores. (Burgos-Vigna, 2005, p. 6).

El líder neo-populista de ahora depende en gran medida del uso de las innovaciones en el campo de la comunicación de masas y, en particular, de la televisión. Pero es necesario que el líder sepa cómo usar estas herramientas para satisfacer sus intereses, cómo hacerlas “trabajar” para él y siempre estar atento para no dejar que los medios de comunicación se conviertan en un arma de doble filo. Dada esta interdependencia entre



el líder y los medios de comunicación, especialmente la televisión, muchos expertos han etiquetado de hecho el neo-populismo, como *tele-populismo* (Dorna, 2003). Observamos, por lo tanto, que el neo-populismo ha hecho la transición de una dirección directa a una mediada por medios técnicos de las nuevas tecnologías de comunicación de masas. El líder neo-populista se presenta por lo general un hombre sencillo del pueblo, que trata de establecer sentimientos de camaradería y cercanía a la gente, que a menudo hace que el lenguaje y el discurso sean de un nivel bajo, tal vez hasta vulgar, para establecer esta conexión y la comunión con la gente (Mișcoiu, 2012, 35).

La campaña electoral, especialmente cómo está diseñada y realizada, es otro indicador del discurso neo-populista, porque la gente, irracionales e impulsivos como son hoy en día, se toman su pocos momentos de reflexión para discernir entre todas las utopías y promesas que están circulando. Por lo tanto son necesarios no solo los discursos motivacionales y vibrantes del líder neo-populista, pero también se debe adjuntar un flujo continuo de información proveniente de los medios de comunicación para reiterar las palabras del líder y fijar en la mente colectiva este nuevo curso propuesto. Esta idea es apoyada por Alexandre Dorna quien va diciendo que “la innovación tecnológica y la comunicación de los medios de comunicación son tan comúnmente utilizados en las campañas electorales de orientación neo-populista que han vuelto virtualmente inseparable uno del otro” (Dorna, 2003).

Ideológicamente el discurso neo-populista se nos revela como ambiguo y ecléctico. Es una mezcla de elementos que apelan a las masas, a los oprimidos y a la nación amenazada por enemigos internos y externos, y que al mismo tiempo muestra su apoyo a los valores neoliberales y a las estrategias de transformación de economía basadas en la economía de mercado. Los neo-populistas abandonan temas como el antiimperialismo, nacionalización de la economía, el desarrollo basado en los recursos propios e ideas distributivas, para proporcionar un conjunto de políticas que restringen el papel del estado en la economía; que militan en favor de la privatización, la orientación de la exportación de la economía y la apertura al comercio mundial (Mayorga R., 1995, p. 17 – 20).

Los líderes neo-populistas se presentan al mismo tiempo como la personificación de la orden, de la capacidad para gobernar y tomar decisiones, pero también como protectores paternalistas de la gente, cuidando a los que representan y protegiéndolos contra los rigores de los economistas y tecnócratas (en su mayoría llevados al poder por los mismos líderes neo-populistas), en comparación con un mundo insensible a los sufrimientos de las personas y una sociedad donde las desigualdades han sido profundizadas por la competencia y el libre mercado y generalizando así la sensación de incertidumbre e inseguridad personal (Novaro, 1996, p. 15).

Los líderes neo-populistas eligen como destino de sus discursos, que utilizan recursos tecnológicos considerables basados en miedos, angustias y frustraciones, a los que ahora se sienten amenazados en sus estatus y posiciones debido a la globalización, el último avatar de la modernización, particularmente a los sectores marginados, excluidos y discriminados socialmente, económicamente, políticamente, racialmente, culturalmente etc. Esto explica la importancia adquirida en los movimientos neo-populista de grupos sociales marginales como indígenas, *mestizos*, inmigrantes, desempleados, etc. (Connif., 2003, p. 32).

A pesar de las diferencias entre varios modelos de neo-populismo y también entre los dirigentes neo-populistas, hay algunos marcadores lingüísticos de semántica y comportamiento recurrentes, comunes a todos estos discursos. Por lo tanto el discurso



neo-populista es simple, con algunos términos técnicos, fácilmente comprensibles para todos. El estilo es directo, con una franqueza que pone en inferioridad la lengua de madera tradicional utilizada por los políticos, funcionarios y tecnócratas. La lógica discursiva es una que pertenece al sentido común, los argumentos utilizados en cualquier caso no son abstractos y los gestos son amplios y cálidos. Hay una fuerte presencia de promesas, construidas en la voz pasiva, que describen un futuro positivo con energía y pasión. El discurso es del tipo bi-polarizado: nosotros y los demás, con las connotaciones negativas recibido a menudo por estos últimos. La alabanza y la identificación, a veces folklórica, con la gente y con sus raíces, está cruzando permanentemente el discurso. La crítica de la élite gobernante se convierte en un *leitmotiv* correlacionado con la lucha contra el *status quo* impuesto por el *establishment*, por la clase política y las fuerzas ilegítimas que se han incautado de poder popular. Los principales términos utilizados son: nación, gente, “nosotros”, la élite (con connotación negativa), la patria, nuestro país, los poderosos, los ricos, los débiles, los pobres, trabajo, familia, esfuerzo nacional, soberanía, los valores tradicionales, seguridad individual y así sucesivamente. El fuerte uso de figuras retóricas tales como: repetición, metáfora, alegoría, ironía, antítesis, parábola etc. y la referencia permanente a la historia de la nación sirven para enfatizar la participación a una comunidad, la llamada a la cohesión nacional alrededor de los símbolos y las palabras clave que se refieren a las viejas divisiones ideológicas, la evocación de los grandes mitos fundadores y la hábil explotación de leyendas e imaginaria popular. El vocabulario, la gramática y la semántica sirven para producir una musicalidad del discurso, un ritmo estimulante.

Vamos a tratar de ver cómo los elementos del discurso neo-populista mencionados anteriormente se pueden aplicar al chavismo. El estilo de Hugo Chávez fue desde el principio el de un candidato de ruptura, de una persona que no era parte de la élite gobernante y que se declaraba diferente de ella. Su discurso afirmó, en una lógica revolucionaria, la destrucción de un sistema percibido como negativo, para reconstruir una sociedad nueva y justa. Para hacerlo más fácil de entender usó metáforas que se refieren a la cultura popular o del deporte. Chávez ha adoptado una retórica anti-sistema, agresiva y algunas veces marcial, para distinguirse mejor de otros políticos, a los que acusó de estar al origen de todos los males sufridos por Venezuela.

Él ha explotado el resentimiento popular contra el establecimiento, utilizando una retórica maniquea que opone al que está en la parte inferior contra el que está en la parte superior. Como tal, el favorecerá el desarrollo de un fuerte antagonismo en la sociedad. En esta oposición los enemigos (las élites políticas opuestas) son designados por el pronombre “ellos” y una serie de términos despectivos; “Traidores, oligarcas, contra-revolucionarios, corruptos, etc.”, mientras que los amigos (gente y simpatizantes) están definidos por el pronombre “nosotros” y toman una serie de características positivas: “rescatadores de la patria, bolivarianos, patriotas, gente valiente, glorioso y noble pueblo de Simón Bolívar, etc.”

Refiriéndose a Bolívar y nombrar a sí mismo como “bolivariano” Chávez apela para legitimarse a uno de los más poderosos mito fundacionales de Venezuela, así como a una edad de oro, la del “gran Bolívar”, “Pater Patria”. Para él, la doctrina bolivariana es la principal fuente a la que regresa para descubrir remedios de los problemas actuales. El uso de permanente referencia a Simón Bolívar y citados de él, detuvo a sus oponentes a criticarlo, porque esas críticas podrían ser vistas como una interferencia con la figura de la persona que era “El Libertador”.

Al mismo tiempo, para legitimarse y para desafiar a los oponentes tuvo que anunciarse como una emanación de una autoridad que no puede ser cuestionada o negada. Para esto



apeló a la gente, como el factor principal de su legitimidad, la gente siendo el principal protagonista y agente de transformación que él quiere lograr. El llamado a la gente se ilustra mejor con su discurso sobre su investidura como presidente cuando dijo: “Hoy estoy convertido en su instrumento. Sólo existo para cumplir el mandato que me entregaron. ¡Prepárate para gobernar!” El papel que el “pueblo” tuvo en la legitimación de la “revolución bolivariana” de Chávez a que él estaba tratando de poner en práctica, se demuestra también por el hecho de que en la nueva Constitución aprobada por referéndum en 1999, el término “pueblo” ha sustituido al viejo concepto de “ciudadano”. Mientras tanto, su rabia contra los partidos políticos se refleja en el hecho de que en la misma Constitución, el término “partido” nunca aparece.

Él se mantuvo en contacto con la gente sobre todo a través de la televisión y otros medios de comunicación. Chávez ha tenido un programa semanal en la televisión nacional llamado “*Aló Presidente*”, donde hablaba durante horas con los ciudadanos, por lo que se podría llamar un “TV-populista”, que se caracteriza por la movilización emocional y de los medios de comunicación de masas.

Queremos finalizar este artículo con algunas consideraciones de la análisis de Ivan Krastev sobre el populismos europeo. Según Krastev “el populismo” se asocia a menudo en los debates actuales con un discurso impresionante, simplista y manipulador, utilizando las “emociones primarias” de las personas con el propósito, típico de las políticas oportunistas, de “comprar” apoyo. ¿Pero apelar a las emociones de las personas está prohibida en la política democrática? o ¿quién decide qué políticas son “populistas” y cuales “razonables”? Como observó Ralf Dahrendorf “el populismo de uno es la democracia de los otros y viceversa”. Así, según la opinión de Ivan Krastev “el desafío de base está representado por el ascenso de los partidos políticos populistas y movimientos que apelan al “pueblo” en detrimento de los supuestos representantes del pueblo, amenazando así los partidos políticos, a los intereses y valores que se consolidan” (Krastev, 2011).

Bibliografía:

- BURGOS-VIGNA, D. (2005), “Alberto Fujimori: le populisme de l’efficacité”, @mnis *Revue de Civilisation Contemporaine de l’Université de Bretagne Occidentale*, no.5, Caen.
- CONNIF, M. L. (2003), “Neo-populismo en América Latina. La década de los 90 y después”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, no. 1.
- DIX, R. H. (1985), “Populism: Authoritarian and Democratic”, *Latin American Research Review*, vol. 20, no. 2.
- DORNA, A. (1999), *Le Populisme*, PUF, Paris.
- DORNA, A. (2001), *Le Neopopulisme et le charisme*, Text colloque Université de Grenoble: La tentation populiste, Septiembre 2001.
- DORNA, A. (2003), “Faut-il avoir peur du populisme?”, *Le Monde diplomatique*, Noviembre 2003, disponible a <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/11/DORNA/10680>
- DORNA, A. (2004), *Liderul carismatic*, Corint, Bucuresti.
- DORNA, A. (2005), “Quand la démocratie s’assoit sur de volcans: l’émergence des populismes charismatiques”, @mnis *Revue de Civilisation Contemporaine de l’Université de Bretagne Occidentale*, no.5, Caen, 2005.



- GARCÍA MONTERO, M. (2001), “La década de Fujimori: ascenso, mantenimiento y caída de un líder antipolítico”, *América Latina Hoy*, no. 28, Salamanca, Agosto 2001.
- GHERGHINA, S., MIȘCOIU, S., SOARE, S (editores) (2012), *Populismul contemporan*, Institutul European, Iași.
- HENNESSY, A. (1969), „Latin America” en IONESCU, G, GELLNER, E (editores), (1969) *Populism. Its Meanings and National Characteristics*, Weidenfeld and Nicolson, London.
- HERMET, G. (2001), *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique XIX – XX siècle*, Libraire Arthème Fayard, Paris.
- IONESCU, G, GELLNER, E (editores), (1969) *Populism. Its Meanings and National Characteristics*, Weidenfeld and Nicolson, London.
- KRASTEV, I. (2011), “Momentul populist”, *CriticAtac*, 13 de enero 2011, disponible a <http://www.criticatac.ro/3817/momentul-populist/>
- MAYORGA, F. (2003), “Neopopulismo y democracia en Bolivia”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, no. 1.
- MAYORGA, R. (1995), *Antipolitica y Neopopulismo*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz.
- MIȘCOIU, S. (2012) “De la populism la neopopulism? Câteva repere empirice pentru o delimitare conceptuală” en GHERGHINA, S., MIȘCOIU, S., SOARE, S (editores) (2012), *Populismul contemporan*, Institutul European, Iași.
- NAVIA, P. (2003), “Partidos Políticos como Antídoto contra el Populismo en América Latina”, *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, no. 1.
- NOVARO, M. (1996), “Los populismos latinoamericanos transfigurados”, *Nueva Sociedad*, no. 144, Julio-Agosto 1996.
- PANTELIMON, R. V. (2006), “Populism și Neo-populism. Concept și practici” en *Tendințe Actuale în Filozofia Politică*, Editura Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale al Academiei Române, București,
- PERELLI, C. (1995), “La personalización de la política. Nuevos caudillos, <<outsiders>>, política mediática y política informal” in PERELLI, Carina, PICADO, Sonia and ZOVATTO, Daniel, (eds.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH-CAPEL, San José.
- STEWART, A. (1969), “The Social Roots” en IONESCU, G, GELLNER, E (editores), (1969) *Populism. Its Meanings and National Characteristics*, Weidenfeld and Nicolson, London.
- TAGUIEFF, P. A. (1997), “Le populisme et la science politique du mirage conceptuel aux vrais problèmes”, *Vingtième Siècle*, no. 56, Octubre. – Diciembre. 1997.
- TISMĂNEANU, V. (2000), “Hypotheses on Populism: The Politics of Charismatic Protest”, *East European Politics and Societies*, vol 14, no.2.
- TOURAINÉ, A. (1988), *La parole et le sang*, Odile Jacob, Paris.
- WILES, P. (1969), “A Syndrome, not a Doctrine: Some Elementary Theses on Populism” en IONESCU, G, GELLNER, E (editores), (1969) *Populism. Its Meanings and National Characteristics*, Weidenfeld and Nicolson, London.



E-PROCUREMENT: UNA VENTANA A LA TRANSPARENCIA

Amparo García Atienza
Socia de AVAPOL

1. ¿Caminando hacia una e-administración?

En la actualidad, la Administración está asistiendo a un momento de cambio, impulsado tanto por la incursión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como por las necesidades de los nuevos *ciudadanos 2.0*. Tanto el sector privado como el sector público, han incorporado estas nuevas tecnologías para mejorar y optimizar su gestión, del mismo modo los ciudadanos las han incluido en sus vidas cotidianas.

Esto ha generado una sociedad más activa y participativa, que está en constante evolución y desarrollo. Los *ciudadanos 2.0*., demandan de sus Administraciones Públicas la prestación de servicios más acordes con sus necesidades y expectativas, exigiendo que sus actuaciones estén basadas en los principios de transparencia, eficacia, austeridad, imparcialidad y responsabilidad. Esta transparencia tan demandada por los ciudadanos surge de los incontables casos de corrupción que salpican día a día nuestro entorno, generando desconfianza y desafección de los ciudadanos respecto de las instituciones. Pero no sólo son los ciudadanos los que exigen Administraciones Públicas más transparentes y eficientes, desde la Unión Europea se están llevando a cabo medidas para implantar una Administración Pública más transparente y que permita la participación activa de los ciudadanos.

Partiendo de las directivas y recomendaciones de la Unión Europea, en materia de nuevas tecnologías, administración electrónica y contratación electrónica, surge entre otras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que en su preámbulo recoge *“la necesidad de implantar una cultura de transparencia que impone la modernización de las Administraciones, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información”*.

La vía para la modernización de la Administración Pública, es la implantación de las TICs, que transformaran las Administraciones tal y como las conocemos en *e-administraciones*. De la mano de estas herramientas tecnológicas vendrá el apagón de la administración analógica, dando paso a una *e-administración* más ágil y cercana a los ciudadanos. Creándose vías y cauces de participación donde los *ciudadanos 2.0*., y la *e-administración* interactúen en tiempo real, eliminando las barreras existentes en la actualidad, mediante servicios de *e-Government* más efectivos, que faciliten la movilidad de los ciudadan@s y empresas.

Esta transformación provocada por el apagón analógico se dará en todas y cada una de las áreas que conforman la Administración Pública actual, incluida la contratación pública administrativa, área que aglutina gran parte de los recursos tanto humanos como económicos en todos los niveles administrativos (estatal, autonómico y local).

En este sentido, la contratación pública desempeña un papel clave en la “Estrategia Europa 2020”, establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada, Europa 2020 una estrategia para un crecimiento inteligente sostenible e integrador,” *como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrados, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos.*” ([2] Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014). La aplicación de las TICs a la contratación pública



de los estados miembros de la Unión Europea se lleva a cabo mediante Plataformas Electrónicas de Contratación (en adelante PEC) o *e-procurement* (expresión anglosajona que significa procuración electrónica, compra-venta de suministros y servicios a través de Internet).

Entendemos que la administración electrónica debe apoyar la construcción de un mercado único, favoreciendo la prestación de servicios transfronterizos y fomentando la movilidad de ciudadanos y empresas.

A partir de la interoperabilidad de estas PEC, la Unión Europea pretende la creación de un macro mercado electrónico donde los bienes, servicios y obras fluyan entre los estados en igualdad de condiciones. Este mercado estará basado en los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, en el que los licitadores 2.0, tendrán acceso desde un terminal informático de cualquier estado a las licitaciones abiertas en todas las administraciones públicas de los Estados Miembros. De esta manera todos los agentes implicados optaran en igualdad de condiciones a las licitaciones, sin tener que realizar un sobre esfuerzo o sobrecoste con respecto a los licitadores de ese Estado Miembro.

Las principales instituciones de la Unión Europea consideran que la creación de un mercado único electrónico europeo, activará la economía de la eurozona, simplificando, flexibilizando y modernizando la normativa europea en materia de contratación, fomentando la transparencia y la inversión en capital social. Creando una economía sostenible desde el punto medioambiental que potencie la acción social y la implicación de los agentes locales maximizando la eficiencia del gasto público y luchando contra la corrupción.

Así y mediante la consecución de la *Euro-zona-e-Procurement*, se homogeneizarán los procedimientos de contratación en todos los Estados miembros, creándose un gran espacio único de contratación administrativa electrónica. Dicho espacio será un motor para la economía de la euro-zona, regenerando y fortaleciendo el tejido económico.

Y por último y más importante, se creará un medio de participación ciudadana (a nivel comunitario), abriéndose cauces bidireccionales mediante los cuales los *licitadores 2.0* puedan ofrecer sus soluciones o innovaciones a los problemas o necesidades planteados por las administraciones en igualdad de condiciones dentro de este gran mercado único electrónico. Pero para llevar a buen puerto el tan deseado apagón analógico de las Administraciones Públicas, y en especial el de la contratación administrativa, hay que determinar que “no es e-administración”, digitalizar o introducir medios electrónicos en los procedimientos administrativos ya existentes. Para implantar una *e-administración* es necesario rediseñar los procedimientos administrativos y de contratación actuales, generando nuevos procedimientos más estandarizados, ágiles y simplificados, no solo dentro de las Administraciones Públicas locales sino también a nivel europeo.

En el caso específico del *e-procurement*, además es necesaria la homologación de la documentación y procedimientos de licitación para toda la zona euro. Esta homologación y estandarización no debe traducirse en pérdida de soberanía o competencias en materia de contratación administrativa por parte de los Estados Miembros, sino que los requisitos mínimos para los licitadores sean iguales en todos los países miembros, existiendo registros interconectados, que faciliten y agilicen la contratación dentro de la euro-zona, sin dejar fuera las especificidades legislativas de cada región.



2. E-procurement en el marco de la Unión Europea

La idea de regular los mercados públicos no es nueva, la contratación pública llevada a cabo por los Estados Miembros representa una parte importante del PIB de la euro-zona. Por lo que desde la década de los 70 se están llevando a cabo diferentes iniciativas y actuaciones tendentes a la unificación de las legislaciones para la creación de un mercado único interno. Desarrollándose diversas directivas por la entonces denominada Comunidad Económica Europea, que recogían recomendaciones para conseguir un mercado único, así como procedimientos de adjudicación, tipos de contratos públicos, determinación de los poderes adjudicadores, umbrales de aplicación de las directivas, obligación de publicación...

-Directiva 71/305/CEE del Consejo de 26 de julio de 1971, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, que garantizaba unos procedimientos transparentes y no discriminatorios, asegurando a los operadores económicos el pleno disfrute de las libertades fundamentales cuando competían por los contratos públicos.

-Directiva 77/62/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de suministro.

-Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios Diario Oficial n° L 209 de 24/07/1992.

Con la aparición de las TICs, aparecen también nuevas necesidades en la Unión Europea, y esta moderniza la legislación en materia de contratación pública, para facilitar el proceso de adjudicación dando lugar entre otras a las Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales. Traspuesta a la legislación española por la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004 sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de obras, se suministros y de servicios. Traspuesta a la legislación española por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto legislativo de 3/2011 de 14 de noviembre.

Directivas vigentes hasta el 16 de abril de 2014, fecha de entrada en vigor de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, que en su párrafo segundo recoge *“La contratación pública desempeña un papel clave en la Estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» («Estrategia Europa 2020»), como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos. Con ese fin, deben revisarse y modernizarse las normas vigentes sobre contratación pública adoptadas de conformidad con la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, a fin de incrementar la eficiencia del gasto público, facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la*



contratación pública, y de permitir que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes”.

En el Libro Verde sobre la Generalización del Recurso a la Contratación Pública Electrónica en la Unión Europea de 2010, se apunta una definición de Contratación electrónica como aquella que “*designa la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de las instituciones gubernamentales y demás organismos del sector público a la hora de adquirir bienes y servicios o licitar obras públicas*” (Comisión Europea [COM (2010) 571 final]. Matizada en 2013, por la Comisión Europea en su Comunicación sobre Contratación Pública electrónica de extremo a extremo, para modernizar la Administración Pública, añadiendo in fine “*desde la notificación hasta el pago*”. (Comisión Europea [COM (2013)453 final]).

De esta definición se desprende que todas las fases de la contratación administrativa deben realizarse mediante medios electrónicos, estos medios son las Plataformas Electrónicas de Contratación (PEC) que aseguran en el desarrollo de la contratación la aplicación de los principios básicos de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

Estas plataformas o *e-procurement* dan soporte tecnológico a todas las fases y procedimientos que componen la contratación administrativa; envío del anuncio de publicación de la licitación al DOUE, dan acceso a los pliegos técnicos y administrativos que rigen la contratación, permiten la recepción de licitaciones, soluciones u ofertas, la apertura, análisis y calificación de la documentación, la notificación o las comunicaciones con los licitadores, la adjudicación y formalización del contrato, la realización de los pedidos, presentación de las facturas y pago.

Con la promulgación de esta última directiva, la Unión Europea, pretende mediante la aplicación del *e-procurement* a la contratación administrativa llevada a cabo por los estados miembros, la simplificación y homogeneización de la normativa de cada uno de estos estados, consiguiendo una unificación no solo de mercados sino también de legislaciones. Esta simplificación normativa aumentara la transparencia y la eficiencia administrativa.

Los sistemas electrónicos deben convertirse en la vía de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación. Con este objetivo, la Unión Europea ha puesto en marcha diversos proyectos para la implantación no solo del *e-procurement*, sino de la *e-administración*, como base para conseguir un *e-government*, donde los ciudadanos tengan cauces bidireccionales de comunicación no solo con la Administración Pública sino con los poderes políticos. Instrumentos para reforzar la transparencia, la equidad y la interoperabilidad entre los diversos sistemas electrónicos implantados por los estados miembros:

- PEPPOL: Asociación internacional, compuesta tanto por el sector público, como por operadores del sector privado. Creada en 2012 tras finalizar con éxito el proyecto on-line Pan-Europeo de la Contratación Pública. OpenPEPPOL no proporciona una plataforma de contratación electrónica, sino que aporta los puentes de interoperabilidad necesarios para conectar las plataformas de contratación existentes en los Estados Miembros, es un software abierto que pretende resolver los problemas de interoperabilidad entre las distintas soluciones tecnológicas adoptadas por los Estados.



- e-CERTIS: Es una herramienta de información *on-line* gratuita, que aporta datos sobre certificados y declaraciones que se exigen en los procedimientos de contratación de los 27 Estados Miembros, Turquía, Croacia, Islandia, Liechtenstein y Noruega, o establece los criterios de equivalencia entre ellos.

- La base de datos TED (TendersElectronicDaily, diario electrónico de licitaciones), es la versión en línea del "Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea", dedicado a la contratación pública europea, otorga publicidad de las licitaciones en toda la Unión.

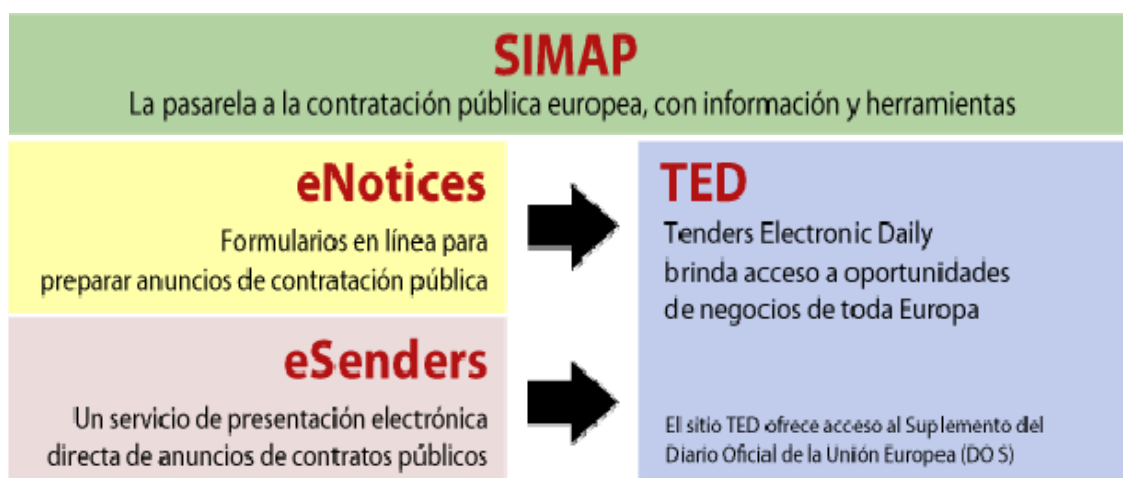
Permite el envío electrónico y estandarizado para todos los estados miembros de los anuncios de licitaciones al Diario Oficial de la Unión Europea.

Los formularios permiten la publicación de anuncios de concursos de proyectos, anuncios de licitación, convocatorias de manifestaciones de interés, sistemas de clasificación con convocatorias de proyectos, y anuncios previos.

- El CPV (*«commonprocurementvocabulary»*), es un sistema único de clasificación común de los contratos públicos, recogido en el Reglamento (CE) n2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), que describe el objeto de los contratos. Esta clasificación trata de cubrir todas las necesidades de suministros, trabajos y servicios. Al estandarizar las referencias utilizadas por los órganos de contratación en la descripción del objeto de sus contratos mejora la transparencia de los contratos públicos sujetos a las directivas comunitarias.

- El sistema de información sobre contratos públicos europeos (SIMAP), da acceso a la información más importante en materia de contratación pública en Europa. Los anuncios de licitación se publican en el Suplemento al Diario Oficial disponible en el sitio Internet TED, la fuente oficial para los contratos públicos en Europa. Los poderes adjudicadores pueden publicar los anuncios de licitación en TED utilizando una herramienta en línea —eNotices— que simplifica y acelera la preparación y la publicación de los anuncios de licitación. Otro medio de publicación es a través de los servicios eSenders, organizaciones cualificadas para presentar los anuncios de licitación directamente a la Oficina de Publicaciones en formato XML.

Tabla 1



Fuente: http://simap.europa.eu/index_es.htm (consultado en fecha 10 septiembre 2014)



- e-TEG: Grupo de expertos para la formulación de recomendaciones conducentes a promover sistemas de contratación electrónica de excelencia, como la puesta en marcha de iniciativas de carácter no legislativo, que permitan el despliegue de plataformas de contratación electrónica que ofrezcan el acceso transfronterizo y faciliten su utilización por parte de todos los operadores económicos.

Asimismo, la Unión Europea, prevé financiar el desarrollo de la infraestructura de contratación pública electrónica gracias al Mecanismo «Conectar Europa», es un marco financiero plurianual para el período 2014-2020 «Un presupuesto para Europa 2020», un instrumento para invertir en las prioridades de infraestructura de la UE en transporte, energía y telecomunicaciones. Unas redes digitales inteligentes, sostenibles y plenamente interconectadas son una condición necesaria para la finalización del mercado único europeo, que impulse la competitividad y el crecimiento sostenible.

Del mismo modo la Unión Europea ha firmado el acuerdo multilateral sobre la contratación pública (AMP) y ha negociado en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) un procedimiento internacional de adjudicación de contratos.

Pese a todos los esfuerzos de la Comisión Europea de implantar el e-procurement en la contratación pública, parece que esta no es una prioridad a nivel local o regional.

Siendo la previsión en 2005, de que *«en 2010, como mínimo el 50% de toda la contratación pública que rebase el umbral de contratación pública de la UE se lleve a cabo por medios electrónicos»*. (Declaración Ministerial de Manchester de 2005).

En 2014 la implantación de la contratación electrónica en la UE, es muy dispar según los estados y regiones, no habiendo llegado en la actualidad a la cifra estimada en 2005 del 50 %. Es más, la contratación administrativa en la eurozona, en 2011 constituyó un 19% del PIB, traduciéndose en dos trillones de euros, de esta cantidad se estimó que menos del 5% se había realizado mediante medios electrónicos.

A continuación expongo algunas de las experiencias de países vecinos, en la implantación de la contratación electrónica:

- Portugal, que desde noviembre del 2009, utiliza de forma obligatoria la contratación electrónica para las fases comprendidas entre la notificación y adjudicación, el sistema se gestiona a través de plataformas privadas, la plataforma más utilizada es VORTAL, aunque nada impide que cada administración cree su propia plataforma.

- Francia, desde enero de 2010, utiliza de forma obligatoria la contratación electrónica para expedientes superiores a 90.000 € en el ámbito de la informática, la plataforma del estado es MARCHES-PUBLICS, aunque el uso de esta plataforma es opcional pudiendo las administraciones utilizar otras.

- Bélgica posee la plataforma JEPP, que permite desde la publicación de expedientes, catálogos electrónicos, así como la presentación de ofertas en formato digital.

- Corea del Sur, es uno de los líderes mundiales en contratación pública electrónica, más del 90% de la contratación llevada a cabo por el Gobierno se tramita a través de la plataforma KONEPS, cuya gestión está centralizada. En esta plataforma hay un registro de unos 120.000 productos, con acceso para 36.000 organizaciones públicas y con más de 10.000 licitadores registrados.

- Singapur, es otro de los líderes mundiales en contratación pública electrónica, la plataforma ENTERPRISEONE, es la puerta de acceso a los mercados de bienes y



servicios de la administración pública, siendo un mercado especialmente orientado a las PYMEs, que obtienen un 90 % de la contratación pública.

3. *e-procurement* en el nivel Estatal

La situación del *e-procurement* a nivel estatal, no es mucho más optimista que el nivel europeo. La normativa de aplicación a la contratación administrativa en el sector público es entre otras:

- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto legislativo de 3/2011 de 14 de noviembre.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Mediante un rápido repaso por las sedes electrónicas de los Ministerios que forman el Gobierno de España, se observa una gran disparidad de servicios *on-line* ofertados.

Todos los organismos estatales publican sus licitaciones en la *Plataforma de Contratación del Sector Público*, www.contrataciondelestado.es, aunque el Estado no posee una Plataforma de Contratación Electrónica, cosa que no es obstáculo para que los organismos de la Administración General del Estado realicen puntuales contrataciones electrónicas. En el Ministerio de Hacienda, está ubicada la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, Sistema de Contratación Centralizada Estatal, permite la licitación electrónica de las obras, servicios y suministros declarados de compra centralizada. Para llevar a cabo la licitación de forma electrónica es necesario que esta posibilidad aparezca recogida en pliego de condiciones administrativas particulares y en el anuncio de licitación, además que la obra, servicio o suministro hayan sido declarados de compra centralizada con anterioridad.

En todos los casos el acceso a la información sobre contratación electrónica es complicada y farragosa.

4. *e-procurement* en el nivel Autonómico

A nivel autonómico al igual que a nivel estatal la situación del *e-procurement* en nuestro país a nivel de Comunidades y Ciudades Autónomas, es muy dispar tanto de los servicios *on-line* ofertados por cada una de ellas como de la contratación electrónica.

Del mismo modo que en el caso estatal, el acceso a estos datos no siempre es sencillo, siendo en la mayoría de los casos complicado y farragoso, porque las Plataformas de Contratación Electrónicas no son accesibles desde los perfiles del contratante, estando ubicadas en direcciones o páginas distintas.

Todas las Comunidades o Ciudades Autónomas tienen Portales de Contratación, puntos de acceso a la información de su propio perfil de contratación o de todos los órganos de contratación del sector público en esa región que poseen perfiles de contratación.

Desde estos portales de contratación se puede acceder a la consulta de anuncios de información previa, de las licitaciones en curso, de las adjudicaciones más recientes, de documentación de interés (pliegos, fechas de apertura, publicaciones en otros medios, etc.) o de los puntos de contacto y formas de comunicarse con el órgano de contratación



y la oferta de servicios on-line de *e-administración*, pero muy pocas poseen plataformas de contratación. Los casos que poseen Plataforma de Contratación Electrónica son Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid País Vasco y Extremadura, estas plataformas pueden ser propias o privadas, el resto de Comunidades Autónomas pueden realizar contratación electrónica para expedientes puntuales pero sin poseer una plataforma electrónica de contratación:

- Cataluña crea su Plataforma de Contratación por Orden ECF de 457/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueba la aplicación de los servicios de subasta electrónica integrados en la Plataforma de servicios de contratación pública. Mediante esta orden se aprueban los servicios de subasta electrónica integrados en la Plataforma de servicios de contratación pública, con el objetivo de dotar a las administraciones catalanas y a las empresas de herramientas para realizar el proceso de licitación por medios electrónicos con garantías jurídicas y técnicas en los términos establecidos en la legislación vigente, tanto autonómica como estatal.

- Madrid ha desarrollado el sistema Licit@ (Licitación electrónica), que permite a las empresas interesadas en los procedimientos de contratación pública presentar por medios electrónicos sus ofertas y otros documentos, obtener información sobre el desarrollo del procedimiento y recibir telemáticamente notificaciones. Licit@ está implantado actualmente en las Consejerías de Economía y Hacienda, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y Transportes, Infraestructuras y Vivienda. En la convocatoria de cada contrato administrativo anunciada a licitación por dichas Consejerías se indica si se admite licitar por medios electrónicos.

- La Comunidad Valenciana (<http://www.chap.gva.es/>) por Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativas y financiera y de organización de la Generalitat, en su Disposición Adicional Segunda, recoge que a partir de 1 de julio de 2014, las licitaciones de la Administración de la Generalitat, Central de Compras de la Generalitat Valenciana, solo se podrán utilizar medios electrónicos. La Central de Compras se crea mediante Decreto 16/2012, de 20 de enero, del Consell, por el que se distribuyen competencias en materia de contratación centralizada en el ámbito de la Administración de la Generalitat, sus entidades autónomas y los entes del sector público empresarial y fundacional de la Generalitat, y se crea la Central de Compras de la Generalitat (DOCV núm. 6698, de 24/01/2012).

- País Vasco, mediante Orden de 16 de agosto sobre la Tramitación Telemática de determinados procedimientos y actuaciones previstas en la legislación de contratos de las administraciones públicas, publicada en el B.O.P.V número 164 de 27 de agosto de 2004, regula las condiciones de aplicación de la contratación electrónica. La contratación electrónica se aplicara en los procedimientos llevados a cabo por el Departamento de Hacienda y Administración pública y los organismos adscritos a él, así como por cualquier otro organismo de la Administración General de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y entes de derecho privado que voluntariamente accedan a su utilización, por orden conjunta del Departamento que dependan y del de Hacienda y Administración Pública, la licitación electrónica se podrá utilizar en todos aquellos procedimientos en los que haya sido autorizada por el órgano competente y el pliego de cláusulas administrativas particulares lo prevea.

- Extremadura ha sido de las últimas en sumarse a las Plataformas Electrónicas de Contratación, adjudicando el servicio de desarrollo y mantenimiento de una Plataforma para la Contratación Electrónica de la Junta de Extremadura, sus organismos autónomos y otros entes adheridos, el sistema contratado permitirá la integración de la solución con



el Sistema Contable propio de la Junta de Extremadura, aportando a su vez funcionalidades clave en el proceso de Contratación como la Tramitación Electrónica de Expedientes de Contratación, el Portal de Contratación electrónica, una herramienta de elaboración y encriptación de ofertas por parte de las empresas, Facturación Electrónica, etc.

En estos momentos cada uno de los órganos de contratación, puede potestativamente decidir si la licitación del expediente de contratación es por medios electrónicos o en formato tradicional. Esto cambia con la publicación de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, que establece la utilización de medios de comunicación electrónicos como una primera medida, pero tras el periodo transitorio de 30 meses, la establece como obligación general en todos los procedimientos llevados a cabo a través de las Centrales de Compras.

5. Implantación del e-procurement

La contratación administrativa electrónica o *e-procurement*, pese a ser un compromiso de la Unión Europea, no es una prioridad a nivel local, regional o estatal. Dato que se puede comprobar en cualquier perfil del contratante las licitaciones que se llevan a cabo por medios electrónicos. Pese a las mejoras experimentadas por las instituciones que han utilizado la contratación electrónica expresadas tanto en ahorros como en reducción de plazos, hay muy pocas licitaciones electrónicas en trámite. Optándose por los procedimientos tradicionales o intercalando procedimientos digitales y analógicos, sin llegar a aprovechar toda la potencialidad de las plataformas de contratación electrónica.

El poder político, a través de la potestad legislativa, puede implantar la contratación electrónica a todos los niveles de administración. Consiguiendo ahorros tanto en costes de tramitación como en la contratación de los servicios, suministros y obras, al poder conseguir mejores ofertas en el mercado, y la reducción de plazos e inmediatez de las notificaciones. La consecuencia más directa de la implantación de la contratación electrónica es la transparencia en tiempo real, de la que se derivan a su vez otras dos consecuencias igual de importantes:

- Aumento de la Seguridad Jurídica, tanto a los administrados como a los operadores económicos, pues las plataformas electrónicas de contratación aportan sellado en tiempo, la definición de los flujos de procesos, encriptado de la documentación, firma electrónica ...
- Legitimación de la actuación de la Administración Pública, ampliando la transparencia y la seguridad jurídica durante el procedimiento de contratación, legitiman la decisión final adoptada por los órganos de contratación, pues el procedimiento ha sido abierto.

Otras ventajas de la contratación electrónica son:

- La eficiencia, utilizando recursos limitados se obtienen los mejores resultados en la gestión de la contratación, contribuyendo a la centralización de las tareas administrativas más onerosas y generando economías de escala en términos de gestión.
- Los ahorros tanto económicos que maximizan la eficiencia del gasto público, como los temporales, pues los tiempos de tramitación se acortan.



A su vez ofrece acceso a los datos económicos de las licitaciones en tiempo real, y la conservación íntegra del expediente en un espacio virtual otorgando la posibilidad de tratar o consultar la información desde distintos puntos y personas al mismo tiempo.

El proceso transitorio de transformación de la administración analógica a la *e-administración*, como en el *e-procurement*, ha derivado en la creación de una burocracia digital. Los problemas de implantación del sistema de contratación electrónico no derivan de la falta de soluciones aplicables al procedimiento de contratación sino de una falta de cultura administrativa electrónica. No se trata de introducir soluciones tecnológicas a los actuales procedimientos administrativos, hace falta un cambio de enfoque, no se han diseñado nuevos procedimientos administrativos o de contratación digitales simplificados y ágiles, sino que por el contrario se han digitalizado parte de los procedimientos administrativos ya existentes. Esto ha concluido en procedimientos encorsetados, farragosos y difíciles de generalizar, que intentan ajustarse a las disposiciones legales y reglamentarias, que por otra parte están en constante desarrollo o adaptación. La falta de infraestructuras de *e-procurement* propias, la variabilidad legislativa (a nivel europeo, estatal y autonómico) y la necesidad de ajustar los procedimientos de contratación electrónica a la legislación generan una fuerte dependencia de los operadores económicos que dan soporte al procedimiento de contratación, pues deben modificar y adaptar continuamente las soluciones técnicas para cada uno de los órganos de contratación. Siendo necesaria una fuerte inversión inicial, tanto por parte de las Administraciones Públicas como por parte de los operadores externos.

El espíritu de las directivas y recomendaciones de la Unión Europea, para la implantación de la Contratación Electrónica y la interoperabilidad de las *Plataformas Electrónicas de Contratación*, establecidos en el ámbito de los Estados Miembros, es la creación de una “*Euro-zona-e-Procurement*”. De esta forma se conseguiría un mercado único unificado de contratación administrativa, donde los bienes, servicios y obras circulen libremente, siendo un motor para la economía de la euro-zona, regenerando y fortaleciendo el tejido económico, facilitando el acceso a la contratación a las PYMES, alentando con ello la competencia transfronteriza y la transparencia.

La Unión Europea está potenciando la entrada de las PYMES en la contratación administrativa, puesto que son el motor económico de la eurozona. Informe CORA recoge como propuesta la simplificación administrativa de la contratación pública, “*se trata de simplificar los trámites de contratación para facilitar el acceso de las empresas, especialmente PYMES, a la contratación pública e incrementar la eficiencia del gasto público para garantizar los mejores resultados posibles de la contratación en relación calidad precio.../... la proporción de pequeñas y medianas empresas en la contratación pública en España es inferior en 5 puntos a la media de la Unión Europea: 33% frente al 38% en la UE. Es necesario tomar medidas para su corrección, máxime en época de crisis económica, donde las PYME deben tener especial atención al ser la palanca de cambio para la creación de empleo*”.

La creación de una “*Euro-zona-e-Procurement*”, se basa en la interoperabilidad de las plataformas de contratación electrónica, que permitirá la obtención y el desarrollo de datos a nivel europeo para poder diseñar políticas públicas europeas de mejora continua, que se puedan ejecutar y monitorizar en espacios de tiempo reducidos. Las Administraciones Públicas han invertido muchos recursos económicos y humanos en la implantación de las nuevas tecnologías, pero si estas soluciones no están interconectadas o no son interoperables entre ellas, el resultado es la fragmentación del



mercado, resultado opuesto al perseguido por la Comisión Europea, ya que la información sobre las licitaciones administrativas en la euro zona está dispersa por la red, además de no generar información útil o reutilizable. Dado el último informe *Golden Book* de la Comisión Europea, que determina que “*hay 360 plataformas tanto públicas como privadas, que no son interoperables entre si, por lo que se consiguen beneficios parciales, que fomentan la segmentación tecnológica. No es necesaria una única solución, sino soluciones interoperables que creen conocimiento y sea posible el intercambio de datos entre ellas.*”.

Esta deseada apertura del mercado de la contratación pública en la euro zona está diseñada para los licitadores o proveedores, tanto nacionales como europeos. Las plataformas de contratación electrónicas o *e-procurement*, serán un cauce de comunicación entre la Administración Pública y los licitadores, que generaran transparencia en tiempo real de las licitaciones. Por otra parte los ciudadanos deberán crear cauces específicos o paralelos de comunicación y participación con la Administración donde den su opinión de los servicios, suministros y obras, que vayan a ser contratados, o de la implementación de las políticas públicas. Acercando las necesidades reales de los ciudadanos a las administraciones. Mediante estos cauces de *e-administración*, y el *e-procurement*, las administraciones podrán reaccionar más rápido y más eficientemente ante los cambios y necesidades de la ciudadanía.

Pero la limitación más importante ante la que se encuentra la implantación de la *e-administración*, en general y el *e-procurement* en especial es la falta de cultura administrativa digital, lo que genera una fuerte desconfianza tanto por parte de los poderes políticos, como de la propia administración. La complejidad del cambio se debe especialmente a dos circunstancias:

- La brecha digital, no todos los ciudadanos tiene el mismo acceso a las nuevas tecnologías, por formación, por infraestructuras de la información o por desconfianza. Esto deriva en que los procedimientos administrativos deben estar por duplicado en formato digital y en el formato tradicional.
- No es solamente un cambio tecnológico, resuelto mediante la introducción de las nuevas TICs, va más allá, hay que rediseñar la Administración Pública que conocemos hoy en día simplificando, agilizando y haciendo más flexibles los procedimientos administrativos.

Nos enfrentamos a un cambio de paradigma, de forma de ver y entender el sistema administrativo actual. Hay que cambiar la cultura administrativa mediante formación en nuevas tecnologías y en los nuevos procedimientos que se implantaran, siendo tan importante la voluntad política de introducir la contratación electrónica como la voluntad del personal al frente de la contratación como de los licitadores en ejecutarlo y utilizarlo. Este cambio será lento y solo se podrá afrontar desde la formación tanto interna (en la propia administración) como externa (a los usuarios). Del mismo modo que se tendrán desarrollar infraestructuras electrónicas que den cobertura a esta a nueva cultura administrativa.

Para finalizar y para conseguir una plena implantación de la contratación electrónica, es necesario un cambio tanto por parte de la Administración como de los poderes políticos, es decir, una regeneración hacia la *e-administración* y el *e-government*. Esta regeneración o cambio de paradigma vendrá de la mano de la formación especializada, tanto para los



responsables en la administración de la contratación como de los operadores económicos y la voluntad política, pues son las tres partes implicadas en la contratación.

6. Bibliografía

- Berning Prieto, Antonio (2008) *Derecho de la contratación electrónica*, visto en Noticias Jurídicas a fecha de consulta 22 de septiembre de 2014.
- Blanco López, Francisco (2013) *El sobre A pasa a la Z*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.
- Caño Gómez, Manuel (2013) *El ecosistema necesario para una transición óptima a la Contratación Pública electrónica en Europa*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.
- Caño Gómez, Manuel (2013) *Las 24 buenas prácticas del “Golden Book” para la contratación pública electrónica*, visto en <http://www.contratacion-publica-electronica.es/> a fecha de consulta 4 de octubre de 2014.
- Colón de Carvajal Fibla, Borja (2012) *Una apuesta definitiva por la contratación pública electrónica en la cuarta oleada de Directivas europeas*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.
- De Mena Tomé, Carles (2014) *¿Es la contratación pública electrónica el futuro? No, es el presente*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.
- DiazEspañeira, Manel (2014) *Centralización de la compra: breve comentario al informe de la Subcomisión de duplicidades administrativas (medidas de la CORA)*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.
- Dominguez-Macaya, Jaime (2011) *Bases para una contratación pública electrónica eficaz*, Madrid: La Ley.
- Gimeno Feliu, Jose Maria (2014) *La obligación de publicidad de todas las licitaciones en la plataforma de contratos del sector público. Hacia una efectiva política de transparencia*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.
- Gimeno Feliu, Jose Maria (2013) *Unidad de Mercado y Contratación Pública: redefiniendo los perfiles del contratante*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.
- Gimeno Feliu, Jose Maria (2013) *El informe CORA y la contratación pública: una visión crítica*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.
- Gómez-Acebo & Pombo Abogados S.L.P., Grupo de Contratos del Sector Público, nº 34, *E-Procurement: Transición, armonización y nuevo marco legal de la contratación pública electrónica*.
- Lang, Christian, (2014) *The future of public procurement?*, visto en http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kroes/en/blog/future-public-procurement, a fecha de consulta 25 de septiembre de 2014.
- Mestre Delgado, Juan Francisco (Diario la Razón 9 de julio de 2013) *Transparencia, corrupción y contratación pública*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.
- Meyer, Thomas (2011) *E-procurement, Public procurement worth two trillion euros needs smarter Spending*, Deutsche Bank Research.



Medina Arnáiz, Teresa (2013) *La regeneración democrática ¿también a la contratación pública?*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 3 de octubre de 2014.

Sanmartín Mora, María Asunción (2014) *Contratación Abierta, ¿qué es?*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 3 de octubre de 2014.

Universidad de Almería (2012) *La utilización de las Redes Sociales en la Contratación Pública: el aviso de compra programada*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.

Vidorreta Berdonces, Emma (2013) *Análisis de las medidas de impulso para la implantación de contratación electrónica*, visto en www.obcp.es a fecha de consulta 18 de agosto de 2014.

Referencias legislativas

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. DOUE L94/65 de 28 de marzo de 2014.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. “Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública.” COM (2013) 453 final (Bruselas 26.06.13).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. “Estrategia en pos de la contratación pública electrónica.” COM (2012) 179 final (Bruselas 20.04.2012).

Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente COM (2011) 15 final (Bruselas 27.01.2011).

Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. B.O.E. núm. 276, de 16 de noviembre de 2011.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones. “Plan de acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015. Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora.” COM (2010)743 final (Bruselas 15.12.2010) SEC (2010) 1539 final.

Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE. COM (2010) 571 final (Bruselas 18.10.2010).

Informes y estudios

IV ESTUDIO e-administración autonómica. “La ventanilla única, un mecanismo para coordinar las administraciones y fomentar el uso de la e-administración”. “Se necesitan usuarios para hacer rentable la administración electrónica”. Visto en <http://www.internautas.org/archivos/IV%20Estudio%20%20administracion%20electronica%202014.pdf>, a fecha de consulta 23 de septiembre de 2014.

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. (2013) “*España, de la reforma administrativa a la mejora continua*” (Resumen ejecutivo), (visto en <http://www.oecd.org/gov/PGR%20Spain%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>)



Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013) “*Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*”, Gobierno de España, Madrid, (visto en

http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF)

Comisión Europea, (2013) Informe Golden Book of e-Procurement Good Practices, visto en http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/golden-book/catalogue_en.htm, a fecha de consulta 3 de octubre de 2014.

Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de abril de 2012, sobre un mercado único digital competitivo – la administración electrónica como factor puntero (2013/C 258 E/09).

Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012. Gobierno electrónico para el pueblo.

Estudio sobre planes y políticas en Gobierno Electrónico en Europa 2010. Gobierno de España.



¿QUÉ PUEDE APORTAR UN LÍDER CATÓLICO AL BUEN GOBIERNO?

Dr. D. Remigio Beneyto Berenguer
Catedrático Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad CEU-Cardenal Herrera

Con esta comunicación titulada “¿Qué puede aportar un líder católico al buen gobierno?”, se pretende aportar al I Congreso Internacional sobre Calidad Democrática, Buen Gobierno y Lucha contra la corrupción, un Decálogo de actitudes que debería adornar a todo político, especialmente al político católico.

1. Conciencia de ser católico

El político católico es un discípulo de Cristo y, como tal, intenta acomodar su vida a Dios. “Todos los hombres, conforme a su dignidad, por ser personas, es decir, dotados de razón y de voluntad libre y, por tanto, enaltecidos con una responsabilidad personal, tienen la obligación moral de buscar la verdad... Están obligados, asimismo, a adherirse a la verdad conocida y a ordenar toda su vida según las exigencias de la verdad” (Declaración Dignitatis Humanae, 2).

El católico tiene derecho a participar en la construcción de un mundo más justo y más humano, como libre manifestación de su libertad religiosa, como una exigencia que le viene impuesta por la especial religación con Dios.

El católico ha de saber que su intervención en la política debe ser un compromiso por la justicia, creando así las condiciones para la paz. Afirmaba Benedicto XVI: “Servir al derecho y combatir el dominio de la injusticia es y sigue siendo el deber fundamental del político”, porque como decía San Agustín: “Quita el derecho y, entonces, ¿qué distingue el Estado de una gran banda de bandidos?”.

El católico ha de ser consciente que no está en la política para ser servido sino para servir. El católico es un servidor de los demás; es alguien que con los débiles se hace débil para ganar a los débiles.

El católico sirve a los demás porque en ellos ve a Cristo, su Señor. Y ahí está una de las grandes aportaciones del Cristianismo, la dignidad humana. En el cristianismo, la persona es lo esencial, precisamente por estar anclada en la Trascendencia. “Precisamente la encarnación, muerte y resurrección de Cristo por salvar al hombre, el haberse hecho hombre el mismo Dios, lo realza sobre todo lo creado. De ahí la raíz del optimismo cristiano y, por derivación, la idea de dignidad humana” Por eso afirmará Dalmacio Negro: “La apelación a la dignidad humana constituye una apelación retórica a la confianza en el hombre contra el individualismo masificador del estatismo y una reivindicación del optimismo cristiano”.

En nuestra Constitución española de 1978 también se proclama solemnemente en su artículo 10.1 que la dignidad de la persona y los derechos inviolables que le son inherentes son fundamento del orden político y de la paz social.

2. Ser un hombre o una mujer de fe

El político católico ha de aprender a ver a su Dios en los demás. Ha de descubrirlos en su dignidad de ser Hijos de Dios, en su condición de propietarios de los derechos



inviolables que son inherentes a esa condición de ser un fin en sí mismos, y no ser un medio para nada ni para nadie.

Juan Pablo II decía al Cuerpo Diplomático: “Es evidente que para un creyente, a estas motivaciones se añaden las que proporciona la fe en un Dios creador y padre de todos los hombres, a los que confía la gestión de la tierra y el deber del amor fraterno”. Y así los políticos con una fe en Dios y un amor hacia el hermano tienen una fuerza sin igual. Una fuerza para asumir los desafíos de la vida, de la familia y de la libertad; el de la vida, como primer don que Dios nos ha dado, don a tutelar y promover por el Estado; el de la familia, porque “la familia es la fuente fecunda de la vida, el presupuesto primordial e irremplazable de la felicidad individual de los esposos, de la formación de los hijos y del bienestar social, así como de la misma prosperidad material de la nación” y el de la libertad porque, sin ella, el hombre no puede realizarse consecuentemente con su naturaleza, atendiendo a su dignidad. Los creyentes que se sienten más respetados en su fe, a los que se respeta su libertad religiosa, tanto individual como colectivamente, colaboran con mayor convicción aún si cabe, al proyecto común de la sociedad civil de la que son miembros.

José Jiménez Lozano, en “Historia de un otoño” escribe: “¡La autoridad! ¡Qué saben los hombres de la autoridad! No aman a sus príncipes, les adulan o les obedecen servilmente, pero si mañana fueren derrotados, bailarían sobre su cadáver. Pero un cristiano no traiciona nunca y ama siempre a su príncipe, aunque tenga que hacerle frente. Y esa autoridad será siempre respetada y amada por nosotros, aún cuando no vaya acompañada del poder y del éxito. Un poco más amada y respetada precisamente por esto. Somos una raza que ama la debilidad. Y no por un instinto enfermizo, sino porque la debilidad, las enfermedades, la pobreza, la pequeñez y la muerte nos hacen esperar, vivir en el “eón” de Cristo, que ha de venir. Mientras la gloria, el poder y la riqueza nos atan al reino de este mundo, hasta desear que Dios no exista para que este reino no pase”.

Cuando alguien cree que ha recibido la dignidad de ser Hijos de Dios, de un Dios que se ha hecho hombre para servir, que se ha rebajado hasta someterse a una muerte de cruz por amor, “se puede comprender fácilmente qué gran capital representan las comunidades de creyentes en la construcción de un mundo pacificado y pacífico”.

3. Fidelidad a la propia conciencia

El Rector de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires, en un discurso en la sede de Paraná afirmaba: “El amor de cada uno a su propio lugar es fidelidad a Dios porque Él nos regaló esta tierra y este pueblo como un don. Desde este lugar nos abrimos a los demás. No se es auténticamente universal sino desde el amor a la tierra, al lugar, a la gente y a la cultura donde uno está inserto. Porque no hay auténtico diálogo con los diferentes, si uno no tiene una clara identidad personal, si no posee algo verdaderamente propio, si su conciencia es sólo una mezcla de ideas y experiencias que acoge indiscriminadamente. ¿Alguien sin identidad puede ofrecer a otro algo verdaderamente “personal”?...Además nada puede ofrecerle al país y al mundo alguien que no conoce ni valora a fondo el lugar que lo ha alimentado, alguien que no se dejó enriquecer por el espacio donde vivió la mayor parte de sus vidas”.

El político católico ha de ser fiel a su Rey, pero por encima siempre Dios, porque el hombre no puede ser separado de Dios ni la política de la moral.



En sus catorce meses de prisión (desde el 17 de abril de 1534 hasta el 6 de julio de 1535), Tomás Moro escribió muchos testimonios sobre la fidelidad del hombre a su conciencia, a la verdad y a sus principios. En “La agonía de Cristo”, Tomás Moro reflexiona el hecho de que los Apóstoles, en el huerto de los olivos, duermen mientras el traidor conspira, y Cristo les llama tres veces seguidas y ellos se vuelven a dormir, tal vez por cansancio, tal vez por pereza, tal vez por dolor, pueden existir miles de explicaciones, lo cierto es que se duermen mientras Cristo los necesita. ¡Velad y orad!, les repite y ellos se vuelven a dormir. Estado de somnolencia. ¿No es este contraste entre el traidor y los apóstoles como un espejo, y no menos claro que triste y terrible, de lo que ocurre tantas veces a través de los siglos, desde aquellos tiempos hasta nuestros días? La somnolencia. Con razón dice Cristo que los hijos de las tinieblas son mucho más astutos que los hijos de la luz. Y nosotros, ¿estamos despiertos mientras otros maquinan?; ¿estamos despiertos en nuestras universidades fomentando una cultura de la vida humanizadora, mientras otras universidades pueden estar produciendo tesis deshumanizantes?; ¿estamos despiertos mientras nuestras leyes atentan contra la vida y la dignidad humana?; ¿estamos despiertos mientras crean nuevos términos y manipulan conceptos y el lenguaje? Legisladores, filósofos, educadores, periodistas, estudiantes, juristas, jueces, médicos, intelectuales, religiosos, hombres de gobierno, padres de familia, familias enteras, pueblo amante de lo verdadero, ¿estamos acaso despiertos?

Benedicto XVI en su encuentro con los representantes de la sociedad británica, dirigió un discurso en Westminster Hall el viernes 17 de septiembre de 2010. Allí decía: “quisiera recordar la figura de Santo Tomás Moro, el gran erudito inglés y hombre de Estado, quien es admirado por creyentes y no creyentes por la integridad con la que fue fiel a su conciencia, incluso a costa de contrariar al soberano de quien era un “buen servidor”, pues eligió servir primero a Dios”.

Y así es como se hace realidad la frase “Dad a Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César”. Esta frase no significa la ausencia de Dios en las cuestiones temporales y su destierro a lo íntimo y puramente espiritual. Al contrario, Benedicto XVI, en su memorable discurso en Westminster Hall, afirma: “Cada generación, al tratar de progresar en el bien común, debe replantearse: ¿Qué exigencias pueden imponer los gobiernos a los ciudadanos de manera razonable? Y ¿qué alcance pueden tener?, ¿en nombre de qué autoridad pueden resolverse los dilemas morales? Estas cuestiones nos conducen directamente a la fundamentación ética de la vida social. Si los principios éticos que sostienen el proceso democrático no se rigen por nada más sólido que el mero consenso social, entonces el proceso se presenta evidentemente frágil. Aquí reside el verdadero desafío para la democracia”. Parece evidente que en las cuestiones fundamentales del derecho, en las que está en juego la dignidad del hombre y de la humanidad, el principio de la mayoría no basta.

Y ese desafío para la democracia consiste en saber distinguir el bien y el mal, en reconocer lo justo. El mismo Benedicto XVI ante el Bundestag, recuerda la petición del joven Rey Salomón: “Concede a tu siervo un corazón dócil, para que sepa juzgar a tu pueblo y distinguir entre el bien y el mal”. Ésta parece seguir siendo la cuestión decisiva ante la que se encuentra el político y la política misma: ¿Cómo poder reconocer lo que es justo? ¿Cómo poder distinguir entre el bien y el mal, entre el derecho verdadero y el derecho sólo aparente?. Éste es el deber fundamental del político, y para ello se requiere mucha lucidez, mucho amor a la verdad, mucha capacidad de servicio. Se requiere un corazón dócil. Benedicto XVI sigue diciendo que contrariamente a otras grandes religiones, “el Cristianismo nunca ha impuesto al Estado y a la sociedad un derecho



revelado, un ordenamiento jurídico derivado de una revelación. Se ha remitido a la naturaleza y a la razón como verdaderas fuentes del derecho”.

Ya Juan Pablo II en 2003 había alertado de la necesidad de distinguir rigurosamente entre el bien y el mal y llamarlos por su nombre, y para ello es urgente redescubrir el valor primordial de la ley natural. Afirma con rotundidad: “Aún cuando algunos cuestionan su validez, estoy convencido de que sus principios generales y universales son siempre capaces de hacer percibir mejor la unidad del género humano y de favorecer el perfeccionamiento de la conciencia tanto de los gobernantes como de los gobernados”. Benedicto XVI en Westminster, se queja de que “la idea del derecho natural se considera hoy una doctrina católica más bien singular, sobre la que no vale la pena discutir fuera del ámbito católico, de modo que casi nos avergüenza hasta la sola mención del término”, y constata que en Europa, en muchos ambientes “se trata de reconocer solamente el positivismo como cultura común o como fundamento común para la formación del derecho, reduciendo todas las demás convicciones y valores de nuestra cultura al nivel de subcultura. Con esto, Europa se sitúa ante otras culturas del mundo en una condición de falta de cultura, y se suscitan al mismo tiempo corrientes extremistas y radicales”.

Dalmacio Negro en su introducción a su libro “Lo que Europa debe al Cristianismo” escribe en octubre de 2004 que “Europa no está menos desorientada que el resto del mundo: lo está mucho más”, y sigue escribiendo: “¿Pero se puede innovar históricamente a partir de la nada? ¿No tendría Europa que reflexionar sobre lo que está vivo y lo que está muerto de su cultura, sobre lo que ha agotado sus posibilidades históricas y lo que conserva de su potencialidad creadora? En palabras de Benedicto XVI debería venir en nuestra ayuda el patrimonio cultural de Europa. “Sobre la base de la convicción de la existencia de un Dios creador, se ha desarrollado el concepto de los derechos humanos, la idea de la igualdad de todos los hombres ante la ley, la conciencia de la inviolabilidad de la dignidad humana de cada persona y el reconocimiento de la responsabilidad de los hombres por su conducta. Estos conocimientos de la razón constituyen nuestra memoria cultural. Ignorarla o considerarla como mero pasado sería una amputación de nuestra cultura en su conjunto y la privaría de su integridad. La cultura de Europa nació del encuentro entre Jerusalén, Atenas y Roma; del encuentro entre la fe en el Dios de Israel, la razón filosófica de los griegos y el pensamiento jurídico de Roma. Este triple encuentro configura la íntima identidad de Europa”.

Los políticos católicos han de ser fieles a su conciencia, fieles a su origen y dóciles de corazón como Salomón para pedir la capacidad de distinguir el bien del mal, y así establecer un verdadero derecho, de servir a la justicia y a la paz.

4. No tener miedo

¡No tengáis miedo! Fueron las primeras palabras que Juan Pablo II lanzó al mundo entero desde la plaza de San Pedro, cuando inauguró su pontificado el 22 de octubre de 1978: ¡No tengáis miedo de abrir de par en par las puertas a Cristo!

¿Cómo tener miedo si Dios está con nosotros? En el Evangelio de Mateo, 6, 25-34 se invita a buscar el Reino de Dios y su justicia y todas las demás cosas (la comida, la bebida, el vestido) se darán por añadidura.

Juan Pablo II ante el Cuerpo diplomático ante la Santa Sede en 2003 proclamó: “Me impresiona personalmente el sentimiento de miedo que atenaza frecuentemente el corazón de nuestros contemporáneos”, y sigue diciendo: “Pero todo puede cambiar.



Depende de cada uno de nosotros. Todos pueden desarrollar en sí mismos su potencial de fe, de rectitud, de respeto al prójimo, de dedicación al servicio de los otros. Depende también, evidentemente de los responsables políticos, llamados a servir el bien común”.

El político católico ha de ser consciente que en su quehacer cotidiano tendrá muchas tentaciones. Éstas, como auténticas, se aparecerán como buenas. Siempre serán en beneficio de alguien, pero el político ha de tener la lucidez de saber distinguir las. Y ante ellas ha de saber decir que “NO”. Juan Pablo II ante el Cuerpo diplomático ante la Santa Sede en 2003, resalta el valor del católico de ir contra corriente. Afirma: “Para un ejecutivo coherente con sus convicciones, siempre será posible negarse a situaciones de injusticia o a desviaciones institucionales, o bien terminar con ellas. Creo que en esto reside lo que corrientemente se llama hoy “el buen gobierno”. El bienestar material y espiritual de la humanidad, la tutela de las libertades y los derechos de la persona humana, el servicio público desinteresado, la cercanía a las situaciones concretas, prevalecen sobre cualquier programa político y constituyen una exigencia ética, que es a la vez lo mejor para asegurar la paz interior de las naciones y la paz entre los Estados”.

Por eso los políticos católicos han de participar en el debate público, han de redescubrir las raíces cristianas de Europa. El político católico no ha de caer únicamente en los brazos de ideologías reductoras que olvidan las aportaciones del Cristianismo a la cultura e instituciones europeas, sino que ha de enorgullecerse de la contribución de los cristianos a la transformación pacífica de regímenes autoritarios, y a la restauración de la democracia en tantos y tantos países de Europa, especialmente en Europa central y oriental.

5. La perseverancia

La perseverancia es la constancia, la firmeza, la capacidad de seguir adelante a pesar de las frustraciones, las dificultades y los obstáculos. El político católico ha de estar dispuesto a la soledad. Pero eso lo sabe el político. Cuando está en la cumbre, se encuentra adulado por toda la muchedumbre, por toda la chusma, pero si mañana cae, los mismos bailarían sobre su cadáver. El político lo sabe. Pero quizá sea tan difícil estar solo. Se precisa cuidar la vida interior, ser capaz de estar solo delante de Dios y rendirle cuentas a Él. Muchas veces la soledad que hace daño es la de los próximos, la de los “amados”. Pero no nos apuremos, pues le ocurrió al mismo Jesús.

Hay que seguir siempre adelante. Otros esperan que resistamos. Si algunos se duermen, los demás estamos muertos. Hay que seguir siempre adelante. La batalla está ganada, pero para ello debemos estar dispuestos a todo. San Pablo en la Carta a los Hebreos les dice: “Todavía no habéis resistido hasta el derramamiento de sangre en la lucha contra el pecado”. El mundo está hambriento de una respuesta de los católicos. Somos luz del mundo y sal de la tierra. Pero si la sal se vuelve sosa, ya no sirve para nada. No se enciende una lámpara para ponerla debajo del cajón. Los políticos católicos han de brillar delante de la gente, para que, viendo el bien que hacen, alaben a su Padre que está en el Cielo.

Juan Pablo II en el Mensaje que dirigió para la Jornada Mundial de la Paz en el año 2005 propuso la invitación del apóstol Pablo: “No te dejes vencer por el mal; antes bien, vence al mal con el bien”. Y en el Discurso al Cuerpo diplomático ante la Santa Sede el 10 de enero de 2005, recogiendo este Mensaje, les dice: “En la base de esta invitación hay una verdad profunda: en el campo moral y social, el mal asume el rostro del egoísmo y del odio que tienen un carácter negativo; sólo el amor, que tiene la fuerza positiva de un don generoso y desinteresado hasta el propio sacrificio, puede vencer el mal”.



El mismo Juan Pablo II en 2003, ya había dicho que sólo la acción perseverante de hombres de Estado honrados y desinteresados, la adhesión a profundas convicciones éticas pueden legitimar la indispensable competencia profesional de los responsables políticos, porque, en caso contrario, ¿Cómo se podría pretender tratar los asuntos del mundo sin referencia a este conjunto de principios que son la base de ese “bien común universal” del que tan bien ha hablado la encíclica *Pacem in Terris* del Papa Juan XXIII?

6. La templanza

En el Libro de la Sabiduría, 8, 6-7, se dice: “Y cuando la inteligencia obra, ¿quién de los seres es más artista que ella? Y si uno ama la justicia, sus trabajos se tornan virtudes, porque enseña templanza y prudencia, justicia y fortaleza, y nada hay más útil para los hombres en la vida que éstas”.

El político católico ha de ver en el otro a alguien que busca también la verdad, lo mejor para el bien común. Debe haber respeto entre ellos. Deben confluír formas y elegancia, en definitiva, educación.

El político católico ha de ver en sus adversarios lo positivo, y aprender a alabar las ideas y las propuestas de los demás, para apoyarlas si fueren necesarias para el bien común.

El político católico, para contribuir al buen gobierno, ha de moderar su carácter, su locuacidad. El parlamentarismo ha de tener un nivel elevado, tanto en la forma como en el fondo, fruto de esa actitud de colaboración para el interés general.

El político católico ha de moderar sus ansías de poder, descubrir la importancia de los equipos. No caben actitudes mesiánicas ni posiciones cesaristas. Los mejores gobiernos han sido equipos de trabajo, no líderes carismáticos.

El político católico ha de moderar su voracidad crematística. La austeridad es fundamental para el político. Cuando uno tiene poder, tiene más tentaciones. Cuando uno no tiene ni poder ni capacidad de decisión en los asuntos públicos, puede quizá ser más virtuoso, porque tiene menos tentaciones.

El político católico ha de ser austero y equilibrado en las pequeñas cosas, porque así lo será en las grandes. La moderación en lo poco ayuda a la templanza en los asuntos públicos.

El Papa Francisco en el discurso a la clase dirigente de Brasil el 27 de julio de 2013 dijo: “Cuando los líderes de los diferentes sectores me piden un consejo, mi respuesta es siempre la misma: Diálogo, diálogo, diálogo. El único modo de que una persona, una familia, una sociedad crezca; la única manera de que la vida de los pueblos avance, es la cultura del encuentro, una cultura en la que todo el mundo tiene algo de bueno que aportar, y todos pueden recibir algo bueno a cambio. El otro siempre tiene algo que darme cuando sabemos acercarnos a él con actitud abierta y disponible, sin prejuicios. Sólo así puede prosperar un buen entendimiento entre las culturas y las religiones, la estima de unas por las otras sin opiniones previas gratuitas y en el respeto de los derechos de cada una. Hoy, o se apuesta por la cultura del encuentro, o todos pierden”.

7. La búsqueda de la paz

Juan Pablo II en el 2005 propuso como desafío el de la paz verdadera y duradera, y lo calificó como el sueño de todas las generaciones. Pero para conseguir este sueño



anhelado, no es suficiente con la fuerza del hombre. Esta paz es un don de Dios. “Cristo vino precisamente para ofrecerla al hombre, como los ángeles cantaron ante la cuna de Belén: “Paz a los hombres que ama el Señor” (Lc, 2, 14). Dios ama al hombre y quiere para él la paz. Nosotros estamos invitados a ser instrumentos activos de la misma, venciendo al mal con el bien”.

Para el político católico, en un mundo de fronteras cada vez más abiertas, en un mundo globalizado, construir la paz a través del diálogo no es una opción, sino una necesidad. Hay urgencia de crear puentes para la paz, de construir puentes entre los hombres de modo que cada uno pueda encontrar en el otro no un enemigo o un contendiente, sino un hermano para acogerlo y abrazarlo.

El Papa Francisco en Brasil ha considerado como fundamental para esta responsabilidad solidaria de los hombres, el diálogo constructivo. Y lo explica diciendo: “Entre la indiferencia egoísta y la protesta violenta, siempre hay una opción posible: el diálogo. El diálogo entre las generaciones, el diálogo con el pueblo, la capacidad de dar y recibir, permaneciendo abiertos a la verdad. Un país crece cuando sus diversas riquezas culturales dialogan de manera constructiva: la cultura popular, universitaria, juvenil, la cultura artística y tecnológica, la cultura económica, de la familia y de los medios de comunicación”. Es urgente confluir todos en el bien común.

Es tiempo de crear, no de destruir; es momento de aunar, no de separar; es la hora de evolucionar, no de revolucionar. Es la oportunidad de tender puentes, de crear lazos, de recuperar lo que nos une; no es ni el lugar ni el tiempo de separar, de nuevos experimentos, de nuevas invenciones sin historia ni futuro.

Las ansias por lograr la paz verdadera y duradera sólo es posible desde la dignidad, desde el respeto al otro, desde la caridad. No hay paz desde la revancha, desde la rabia, desde la ruptura.

8. La paciencia

El político católico ha de estar dispuesto a sufrir, porque la realidad no se adecúa a su intención. A veces únicamente se puede hacer lo posible, no lo utópico. A veces lo mejor es enemigo de lo bueno. Hay que buscar siempre la excelencia, no renegar de las propias ideas, ser fiel a la propia conciencia, pero entonces se dura poco en política.

Cuando un católico entra en la vida política, debe saber hasta dónde está dispuesto a ceder, de qué está dispuesto a prescindir. Uno no puede ceder tanto que pierda su identidad, o que le haga irreconocible, simplemente para alcanzar el poder o para perpetuarse en él.

El político católico sufre porque su camino está lleno de zarzales y de precipicios, y él constantemente ha de preguntarse: ¿Qué hago aquí? ¿Por qué estoy en la política?.

El político católico también sufre porque lo gustaría que todos vieran lo que él ve, que todos evolucionarán al ritmo de él.

El político católico ha de darse cuenta de la necesidad de confiar en la sociedad civil, no únicamente en la política. La política necesita del ciudadano y de los grupos e instituciones. Necesita devolver la esperanza en las instituciones, crear espacios de libertad para el individuo y los grupos en que se integra, fomentar cauces de solidaridad, ir haciendo realidad “la civilización del amor”, “la cultura de la vida”.



Como decía Vaclav Havel, en su discurso de ingreso en la Academia de Ciencias Morales y Políticas de París, el 27 de octubre de 1992, el político de hoy y de mañana debe aprender a esperar. La esperanza debe traducir respeto por el ser, por la naturaleza de las cosas, por su evolución, por su dinamismo autónomo, que se resisten a toda manipulación externa. La esperanza debe apoyarse sobre la voluntad de dar a todo fenómeno la libertad de revelar su propio fundamento, su propia substancia.

Pero el político no sabe esperar, quizá no pueda esperar. El tiempo se le agota. Sus miras son siempre a corto plazo. Y en cambio toda obra hermosa se construye lentamente.

9. La caridad

Juan Pablo II, en su mensaje al Cuerpo diplomático acreditado ante la Santa Sede el 10 de enero de 2005, lanzó un grito desesperado: “Su presencia, Señoras y Señores Embajadores, que representan a casi todos los pueblos de la tierra, abre ante nuestros ojos, como una sola mirada, el gran panorama de la humanidad con los graves problemas que le atormentan...Más aún dondequiera que se encuentre un hombre, allí se establece para nosotros un vínculo de fraternidad”. En este mismo mensaje, ante centenares de millones de seres humanos que sufren desnutrición y ante millones de niños que mueren de hambre, el Papa Juan Pablo II, atento al principio del destino universal de los bienes de la tierra, introduce también el desafío del pan, el compromiso radical para la justicia y el esfuerzo de solidaridad.

Ya en el mensaje del 2003 al mismo Cuerpo diplomático había enfatizado en la paradoja de encontrarnos en un mundo sobradamente informado pero a la vez sordo ante las necesidades del hermano.

El político católico debe darse cuenta que si el mundo se acostumbra a ver a jóvenes sin trabajo, a personas minusválidas marginadas, a personas ancianas abandonadas, a países atezados por el hambre y la miseria, entonces ese mundo está perdiendo su futuro, porque entonces los hombres y mujeres de ese mundo desesperan y sucumben ante la tentación de encerrarse en sí mismos o bien ceden ante la violencia. El mundo únicamente tiene futuro en solidaridad. En la misma línea el Papa Francisco ante la clase dirigente de Brasil en 2013 dijo: “No nos pueden dejar indiferentes los rostros de cuantos sufren el hambre, sobre todo los niños, si pensamos en la cantidad de alimento que se desperdicia cada día en muchas partes del mundo, inmersas en la que se ha definido en varias ocasiones como la “cultura del descarte”. Por desgracia, objeto de descarte no es sólo el alimento o los bienes superfluos, sino con frecuencia los mismos seres humanos, que vienen “descartados” como si fueran “cosas no necesarias”. Y el Papa dice que no podemos ser insensibles al drama de las multitudes obligadas a huir por la carestía, la valentía o los abusos, especialmente en el Cuerno de África y en la Región de los Grandes Lagos; y el Papa recuerda la visita que realizó a Lampedusa, para rezar por los numerosos naufragos en el Mediterráneo.

Por eso un político católico ha de conservar su sensibilidad por el sufrimiento de los demás. El Decreto “Apostolicam Actuositatem” número 8, dice: “Donde haya hombres que carecen de comida y bebida, de vestidos, de hogar, de medicinas, de trabajo, de instrucción, de los medios necesarios para llevar una vida verdaderamente humana, que se ven afligidos por las calamidades o la falta de salud...allí debe buscarlos y encontrarlos la caridad cristiana, consolarlos con cuidado diligente y ayudarlos con la prestación de auxilios”.



Un político católico no debe olvidar que la acción caritativa es el distintivo de todo cristiano. “En esto conocerán que sois mis discípulos, si tenéis caridad unos con otros” (Jn, 13, 35). Porque es un derecho y un deber el que tiene todo cristiano de participar en la labor caritativa, en crear conciencia de que “todos somos hermanos e hijos de un mismo Padre”.

El Papa Francisco en su Mensaje al Cuerpo diplomático el 13 de enero de 2014, explicando los motivos de la elección del nombre de “Francisco”, decía: “Uno de los primeros (motivos) es el amor que tenía Francisco de Asís por los pobres. ¡Cuántos pobres hay todavía en el mundo! Y ¡Cuánto sufrimiento afrontan estas personas!”.

Previamente en el Mensaje para la Jornada Mundial de la Paz el 1 de enero de 2014, dedicado a la fraternidad como fundamento y camino para la paz, subrayó que la fraternidad se empieza a aprender en el seno de la familia, aunque no corren buenos tiempos para la familia.

Pero el Papa Francisco anota otra pobreza: la pobreza espiritual de nuestros días, lo que Benedicto XVI había llamado la “dictadura del relativismo”, que deja a cada uno como medida de sí mismo y pone en peligro la convivencia entre los hombres, porque no hay verdadera paz sin justicia, no hay verdadera paz sin verdad. No puede haber verdadera paz si cada uno es la medida de sí mismo, si cada uno puede reclamar siempre y sólo su propio derecho, sin preocuparse al mismo tiempo del bien de los demás.

En esta preocupación por los demás, el Papa Francisco menciona otra herida a la paz, que surge de la ávida explotación de los recursos ambientales, llamando a la responsabilidad de cada uno para que, con espíritu fraterno, se persigan políticas respetuosas de nuestra tierra, que es la casa de todos nosotros. Dice el Papa Francisco en el Mensaje de 13 de enero de 2014: “Recuerdo un dicho popular que dice: Dios perdona siempre, nosotros perdonamos algunas veces, la Naturaleza –la Creación– cuando viene maltratada, no perdona nunca”.

10. La esperanza

Juan Pablo II dijo: “Pero todo puede cambiar. Depende de cada uno de nosotros. Todos pueden desarrollar en sí mismos su potencial de fe, de rectitud, de respeto al prójimo, de dedicación al servicio de los otros. Depende también, evidentemente, de los responsables políticos, llamados a servir al bien común”.

Y es precisamente ahora cuando más presentes en la sociedad han de estar los católicos. Hoy, más que nunca, es necesario trabajar por una vuelta al humanismo cristiano, al modelo de hombre: a Jesucristo, Dios y Hombre. Benedicto XVI, en la Basílica de la Virgen de los Desamparados de Valencia el 8 de julio de 2006, afirmó: “Dirigir la mirada al Dios vivo, garante de nuestra libertad y de la verdad, es una premisa para llegar a una humanidad nueva. El mundo necesita hoy de modo particular que se anuncie y se dé testimonio de Dios, que es amor, y nos da la fuerza para vivir y actuar”.

Los políticos católicos han de ser valientes. No tener miedo a nada ni a nadie. Tenemos a Cristo resucitado como estandarte. No es el discípulo más que el maestro. Por supuesto que si somos sensatos, los insensatos nos atacarán; por supuesto que habremos de pasar penalidades. Nos van a medir por nuestra hoja de servicios en bien de los demás. Ya lo afirma San Pablo en su 2ª Carta a los Corintios: “Voy a decir una locura: yo mucho más que ellos. Más en trabajos, más en prisiones; en palizas, inmensamente más...en trabajos y fatigas, en noches sin dormir, en hambre y sed, en días sin comer,



en frío y desnudez... ¿Quién desfallece que yo no desfallezca? ¿Quién se escandaliza que yo no me indigne? El cristiano ha de alegrarse de todo lo que sufre por Cristo (flaquezas, dificultades, insultos, persecuciones). Como advierte San Pablo a los Hebreos: “Corramos en la carrera que nos toca, sin retirarnos, fijos los ojos en el que inició y completa nuestra fe: Jesús, que, renunciando al gozo inmediato, soportó la cruz, sin miedo a la ignominia (...) y no os canséis ni perdáis el ánimo”. El cristiano ha de ser valiente, mirar al horizonte, y seguir adelante. Si Cristo, que va delante, ha vencido a la muerte, por qué hemos de tener miedo. Si Cristo está con nosotros, quién estará contra nosotros. Nuestro mundo necesita, más que nunca, la valentía de los cristianos.

Pero algunos católicos escandalizan al pueblo: bajo banderas de libertad, dignidad y amor actúan únicamente mirando sus intereses personales. Ellos hacen mucho daño. Confunden al pueblo, quien, al verles actuar, se aleja de Cristo y de su Iglesia.

Pero muchos católicos forman el batallón silencioso de mediocres que miran y no actúan, que ven como se critica al débil o como se machaca al valiente, y no hacen nada. Es como si la cosa no fuera con ellos. Ellos comen, beben, se reproducen y mueren, como las cucarachas.

Los católicos debemos alejarnos de los fariseos (de los que piensan que al Cielo iremos los de siempre, de los que hacen grandes oraciones, a la vista de todo el pueblo, pero oprimen al huérfano y a la viuda), y debemos alejarnos de los pusilánimes, de aquellos que no hacen nada por no molestar, de los tibios, que no son fríos ni calientes.

Los cristianos hemos de luchar por nuestra libertad. Libertad entendida al tenor que Miguel de Cervantes puso en boca de D. Quijote: “La libertad, Sancho, es uno de los más preciados dones que a los hombres dieron los cielos: con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre. Por la libertad, así como por la honra, se puede y se debe aventurar la vida”. Si los cristianos actuáramos así, nada estaría perdido, porque muchas veces, no lo olvidemos, sólo nos quitan aquello que previamente hemos abandonado.

Por tanto, frente a los últimos acontecimientos, ¿dónde está el problema? ¿En qué nos critican? ¿Y qué?; ¿Acaso pueden prohibir que yo manifieste mi fe?, ¿Acaso pueden impedir que yo viva conforme a mis creencias religiosas?. “Dichosos seréis cuando os injurien, os persigan y digan contra vosotros toda suerte de calumnias por causa mía. Alegraos y regocijaos, porque vuestra recompensa será grande en los cielos. Pues también persiguieron a los profetas antes que a vosotros” (Mateo, 5, 11).

¡Cuánta más negra es la noche, más bella es la aurora!

11. Bibliografía

- Discurso de Benedicto XVI en su viaje apostólico al Reino Unido, del 16 al 19 de septiembre de 2010, en el encuentro con representantes de la sociedad británica, en Westminster Hall-City of Westminster, el 17 de septiembre de 2010, en www.vatican.va
- Discurso de Benedicto XVI en el Bundestag, al Parlamento Federal. Reichstag, Berlín, el 22 de septiembre de 2011, en su viaje apostólico a Alemania, en www.vatican.va.
- Discurso a la clase dirigente de Brasil el 27 de julio de 2013.
- Jiménez Lozano, J., *Historia de un otoño*, Ed. Destino, 1992.
- Mensaje de Juan Pablo II al Cuerpo diplomático ante la Santa Sede el 13 de enero de 2003, en www.vatican.va.



- Mensaje de Juan Pablo II al Cuerpo diplomático ante la Santa Sede el 12 de enero de 2004 en www.vatican.va.
- Mensaje de Juan Pablo II al Cuerpo diplomático ante la Santa Sede el 10 de enero de 2005, en www.vatican.va.
- Mensaje de Benedicto XVI al Cuerpo diplomático el 7 de enero de 2013.
- Negro, D., *Lo que Europa debe al Cristianismo*, Madrid 2004
- San Agustín, *De civitate Dei*, IV, 4, 1
- Moro, T., *La agonía de Cristo*, Madrid 2001.



LOS VALENCIANOS Y EL BUEN GOBIERNO: ESBOZO DE UNA IDIOSINCRASIA

Enrique Fliquete Lliso
Abogado · Profesor de Universidad
Consejero Electivo Consell Jurídic Consultiu Comunitat Valenciana

1. A modo de prólogo

¿Cómo condiciona la forma de ser de los valencianos en lo político? No se trata de un estudio sociológico, sino de una reflexión sobre la importancia de los valencianos en la historia política y de qué forma ha podido condicionar la forma de ser del valenciano en el perfil del político y gobernante. Una aproximación sobre el "ser" y el "modo de ser" del valenciano y la influencia del carácter valenciano en su cultura política. A tal efecto, tras una primera aproximación respecto a los elementos definitorios de la idiosincrasia valenciana -si existen o, por el contrario, no existe un modelo que caracterice esa forma de ser-, pasa a una breve reseña histórica sobre los caracteres que la historia de Valencia han podido determinar en su idiosincrasia y cuál ha sido la relevancia de los valencianos en la historia política de España. De ello, se ha intentado deducir el perfil de los valencianos en la política a lo largo de los tiempos, y establecer cuál ha sido la influencia de su "modo de ser" valenciano. Cuál ha sido la valoración de los valencianos respecto a sus políticos. Por último, cual ha sido la influencia del "modo de ser" valenciano en cuanto a sus gobernantes y si existe un modelo de político para los valencianos.

Estas líneas no son sino un conjunto de ideas, fruto de la simple observación. Es un mero ensayo, no un estudio y por ello, lo que digo no tiene más valor que la apreciación contraria, y es tan discutible como el simple hecho de que me haya decidido a escribirlo. Pero sin ser sociólogo ni historiador –tampoco lo era Joan Fuster- sino jurista, me siento libre para equivocarme en lo que desconozco, en el mismo terreno donde erraron otros legos. Lo pretendido es intentar advertir si existen pautas de comportamiento en la clase política, por su origen y pertenencia a un colectivo territorial, si la actuación política está condicionada por la idiosincrasia del pueblo al que se dirige y si las reacciones de la ciudadanía, responden a premisas prefijadas, dependientes de su forma de ser.

2. La idiosincrasia de las colectividades territoriales

2.1. La forma de ser de la colectividad territorial

Idiosincrasia, según el Diccionario RAE, son los *“Rasgos, temperamento, carácter, etc., distintivos y propios de un individuo o de una colectividad”*

Es obvio que no todas las personas son iguales en sus planteamientos vitales. La individualidad de las personas, también se traslada a la de los colectivos sociales territoriales. Pero el salto de lo individual a lo colectivo determina una pérdida de caracteres propios del sujeto. El colectivo no es la suma de las características de los miembros que lo componen, sino que supone la existencia de un nuevo carácter, asumido por todos sus miembros con renuncia a la individualidad, en el cual se ponen de manifiesto elementos comunes de los sujetos que conforman la forma del ser del colectivo. No puede pensarse que las colectividades carezcan de “forma de ser” ni estén



exentos de un carácter propio y diferenciado, pues las colectividades no son entes amorfos.

Desde este planteamiento, la diversidad de las colectividades estaría determinada por la diversidad de las personas que las componen, por la asunción voluntaria de caracteres de los individuos al grupo y por el trasvase de tales caracteres al colectivo. Caracteres que son aceptados como tales por los miembros que forman la colectividad, bien de forma consciente, bien inconsciente.

Cuando se trata de colectividades de adhesión voluntaria, específicamente creadas para la puesta en común de objetivos compartidos, el trasvase de lo individual a lo colectivo adquiere una doble dimensión: la contribución del individuo a la conformación del ser colectivo, y la asunción por el individuo de los planteamientos comunes del grupo, en orden a un resultado o la consecución de unos fines. Las circunstancias compartidas en colectividades de adhesión voluntaria evidencian coincidencias más allá de las meras generalidades o de los estereotipos asumidos.

Cuando se trata de colectividades naturales –y no de entes de adhesión voluntaria-, la forma de ser del colectivo –en este caso, de las colectividades territoriales- determina una aportación inconsciente por parte de los individuos que lo integran, para conformar sus caracteres definitorios, pero también un reconocimiento externo al colectivo de tales elementos caracterizadores. Unos caracteres que, en general, resultan estereotipados, y que no necesariamente responden a una realidad individual ni colectiva. Son pues una forma de identificar a las colectividades, no necesariamente coincidente con realidades contrastadas, donde los ajenos al colectivo identifican los rasgos de individualidad del colectivo, y los miembros del colectivo se identifican con dichos rasgos.

No obstante, la conformación de los caracteres colectivos no solo es el resultado de la suma de los caracteres de los individuos que lo componen y que son aceptados por éstos. El ser colectivo, una vez se configuran los elementos que lo individualizan respecto a los demás, también condiciona al ser individual de su ámbito territorial. Las características asumidas por la generalidad respecto al colectivo, igualmente son asumidas por los individuos que forman parte de éste, retroalimentándose. Así, si el colectivo asume como rasgo propio, por ejemplo, “la hospitalidad de sus gentes”, el individuo asume dicha hospitalidad como característica propia y actuará consciente y voluntariamente de forma hospitalaria para fortalecer el rasgo de identidad diferenciado de su colectivo.

La aportación del individuo a la colectividad no es consciente en su nivel básico y apenas es perceptible, salvo en aspectos genéricos. En la mayoría de ocasiones, todas las aportaciones del individuo a la forma de ser del grupo, resultan de un anecdotario poco contrastado. Pero en su nivel de asunción de los rasgos colectivo, la aportación del individuo al grupo es voluntarista y determina la fortaleza de dichos rasgos.

No puede por ello negarse que los colectivos territoriales tienen unos rasgos que los identifican e individualizan, determinando su ser. El origen de éstos se encuentran en factores objetivos (históricos, demográficos, políticos, climáticos, costumbres) y subjetivos (suma de experiencias, anécdotas, la caracterización del grupo a partir de la trascendencia de sus individualidades más allá del propio colectivo –pintores, músicos, personajes históricos, etc.-). Y de todos ellos, surgen los rasgos identificadores del ser colectivo.

Ahora bien, la dimensión de los ámbitos territoriales determina lo certero o equívoco de la caracterización de la forma de ser de tales colectivos sociales. A mayor ámbito



territorial, menor certeza. Pero en la identificación de los rasgos, la menor dimensión del ámbito territorial determina una menor diferenciación respecto a los limítrofes, por su realidad histórica, política, social y climática común, y por la dificultad de encontrar elementos subjetivos que los diferencien con claridad.

Es por ello que la forma de ser de la colectividad territorial, responde a la realidad en sus elementos objetivos, pero es voluntarista en cuanto a sus elementos subjetivos. El clima, la historia, las tradiciones, existen. Las consecuencias de éstos en el ser colectivo, sin embargo, son simples caracterizaciones. Así, por ejemplo, las circunstancias físicas y climáticas son determinantes para las “costumbres”. Pero las costumbres o usos no son una “forma de ser” del colectivo, sino su propio ser. Otras particularidades, como la comunión de gustos, no son un elemento diferencial o identificativo o privativo.

2.2. Importancia de la forma de ser del colectivo en la política

En política, tal forma de ser resulta especialmente importante. Las previsiones de voto se efectúan teniendo en cuenta las diferentes necesidades que pueden cumplirse –o prometer que se pueden cumplir- pero se parte de principios de homogeneidad en la forma de pensar y en los comportamientos de los colectivos a quienes se dirigen. Los programas electorales parten de una masa social que, en teoría, va a reaccionar a los estímulos del mensaje de forma previsible. Y normalmente también el político obvia su propia forma de ser para posicionarse como modelo arquetípico de su correspondiente formación política: el candidato/político conservador, o social-demócrata, o comunista, tiende a diseñar una imagen pública conformada por el arquetipo de su segmento político, para hacerse fácilmente identificable por esa masa social a la cual se le quiere pedir el apoyo.

Es una medio verdad –asumida- que el representante político nunca es quien dice ser. El político es lo que las tendencias de voto quieren que sea y, especialmente, lo que los diseñadores del marketing político en cada formación, hayan decidido que debe ser el político que se presente por dicha formación. De esta forma, se homogenizan los modelos de gobernantes respecto a unos colectivos sociales que también son falsamente homogéneos –y previsibles- en sus reacciones.

Se olvidan las características sociales de la sociedad concreta en la cual se desarrolla la acción política. Se entiende que existe un modelo de acción-reacción en el mensaje político, que es planteado como axioma. Pero esa esperada reacción no es la misma para todos los destinatarios, pues no reaccionan por igual todos los electores ante idéntico mensaje. Factores como la forma de ser del político, pero también la forma de ser del colectivo social territorial, provocan dispares reacciones al mensaje. La reacción ante el mensaje no es uniforme ni previsible pues el destinatario del mensaje no es una abstracción divorciada de la realidad: la reacción ante el mensaje obedece a factores de índole psicosocial y cultural (Wilbur, 1973).

Ni todos los gobernantes políticos son iguales, ni las sociedades reaccionan igual ante el mismo mensaje. Es objeto de este estudio la importancia o relatividad de la idiosincrasia de una sociedad concreta, la valenciana, respecto a su acción-reacción ante lo político. La posibilidad de aproximar un modelo de conducta del valenciano en la política y ante la política, atendida su idiosincrasia particular. Si la forma de ser del colectivo territorial valenciano determina una forma de reacción ante el hecho político.



3. La idiosincrasia valenciana

3.1. Los tópicos sobre el modo de ser del valenciano

¿Existe una forma de ser característica de los valencianos? Si atendemos a lo escrito¹, se puede observar que existen diferentes percepciones sobre el modo de ser valenciano; del “*presta honor a la ciencia de sus sabios, el imperio de sus poetas y el valor de sus guerreros*” de Al-Maqqari² al “*Los valencianos son alegres, afables, dicharacheros, pero no por ello buenos; es mejor no fiarse de sus bromas, porque, como el buen humor del Diablo, sólo aparece cuando se les complace*” de Richard Ford³.

Son muchas y variadas las caracterizaciones de los valencianos. Tantas como personas que las han intentado establecer, y personas que han servido de referencia para poder establecerlas. Lo bien cierto es que, cuando se plantean y consolidan unas, pasan a ser asumidas por el resto.

Muchas de ellas, tienen que ver con las experiencias personales del descriptor respecto a los sujetos descritos: “*Tenemos a los valencianos por más muelles que los catalanes y portugueses*”⁴. Otras tienen su punto de partida en caracteres previamente asumidos: “*El valenciano es jovial como pocos otros provincianos. Si en medio de las escenas más serias de la vida (...) oye el rechinante gemido de la dolçaina y el alborotador sonido del tabalet, inmediatamente depones su enojo, disipa su furor... y solo respira júbilo y alegría*”⁵.

Otras toman como punto de partida características indubitadas (el clima o la historia) para proclamar consecuencias en su conducta “*Valencia tiene sus puertas abiertas al mundo, para entrar y para salir. En el XV, Valencia rivaliza incluso con las repúblicas*

¹ Las citas que se utilizan se encuentran en http://es.wikiquote.org/wiki/Comunidad_Valenciana

² “*Ahmad ibn Muhammad al-Maqqari o, simplemente, Al Maqqari (Tremecén, 1578 - El Cairo, 1632), de nombre completo Shihab al-Din Abul Abbas Ahmad ben Muhammad ben Ahmadben Yahya al Khurashi fue un historiador, hispanista y escritor argelino (...). Su gran obra la que le dio fama, fue una compilación sobre la historia y la literatura de los musulmanes de Al-Andalus que lleva por título de “Nafh at-tib min gusn al-Andalus ar-ratib wa dikri waziriha Lisan Addin b. Al-Hatib” (Exhalación del olor suave del ramo verde del Alándalus e historia del visir Lisan ed din ben Aljathib)*”.

http://es.wikipedia.org/wiki/Ahmad_ibn_Muhammad_al-Maqqari

³ “*Richard Ford (Londres, 21 de abril de 1796 - 1858) fue un viajero e hispanista inglés. Ford aceptó gustoso el encargo del editor de escribir sobre España. Como resultado de esta participación, en 1844 vio la luz el voluminoso A Handbook for travellers in Spain and readers at home (Manual para viajeros por España y lectores en casa), una confrontación crítica de los tópicos que sobre España había puesto en circulación el Romanticismo con la realidad del país; el éxito fue total y se reimprimió varias veces.*”

[http://es.wikipedia.org/wiki/Richard_Ford_\(hispanista\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Richard_Ford_(hispanista))

⁴ Frase atribuida al Conde Duque de Olivares, entendida como conformismo o resignación, o incluso como cobardía. Siguiendo a Joan Fuster “*(...) «La gente desta tierra es blanda de suyo», afirmava en 1582 un Ximénez de Reinoso, inquisidor de València, i en 1626, quan convocà les Corts de Montsó, atrevintse a vulnerar uns principis clàssics de la legislació foral valenciana, el comte-duc d'Olivares confessà que ho feia perquè «tenemos a los valencianos por más muelles» que els súbdits del Principat i del regne d'Aragó*”. Joan Fuster “*Nosaltres els valencians*” Edición original en colección “*Llibres a l'Abast*” (1962). 16ª Edición Ed. Ediciones 62, Barcelona, mayo 1992. pág. 8.

También, en términos similares, Mossen Pere Joan Porcar (Valencia, 1560 - 1629), Capellán de la Iglesia de San Martín de Valencia y autor del dietario “*Coses evengudes en la civtat y regne de Valencia : dietario de Mosen Juan Porcar, capellán de San Martín (1589-1629)*” consideraba a sus propios paisanos, los valencianos, como “*molls, malaventurats, i molt temerosos y medrentats*”. Soler Marco, Vicent “*L'ofici de raonar: Societat, economia, política, valencianisme*” Universitat de València, 2011. pag. 328

⁵ “*Los Valencianos, pintados por si mismos: Obra de interés y lujo, escrita por varios distinguidos escritores*”. Ed. La Regeneración tipográfica de D. Ignacio Boix, 1859. Pág. 15

http://books.google.es/books/about/Los_Valencianos_pintados_por_si_mismos.html?id=PJjL4gLE-gC



italianas. *El alicantino se siente valenciano; la personalidad valenciana es mucho más homogénea que los intentos de separatismo. Abiertos y hospitalarios, gracias a la aportación de todos. Valencia la hospitalaria. Parece un tópico porque se repite siempre, pero es que somos así. Es que en Valencia, el de fora té raó siempre; a todo el que viene se le acoge con los brazos abiertos*⁶ o también *“la proximidad al mar ha sido fundamental para conformar la sensibilidad y el carácter de los valencianos, pero la gente no es consciente de ello”*⁷.

La relevancia de personas ilustres ha determinado también la incorporación a la forma de ser de características propias del personaje relevante (pintores, músicos, escritores). Vicente Blasco Ibáñez, en su obra *“Alma valenciana”*⁸, une las características físicas, climáticas y geográficas de Valencia a la ya reconocida fama de los artistas valencianos, para unir ambos en el semblante propio de los valencianos, con evidentes matices líricos y licencias literarias, plasmando una visión romántica del valenciano:

“(…) De todas las artes, la que más siente y ama es la pintura. El sol esparce una luz teatral de apoteosis sobre la inmensa vega; el verde extiende su escala de tonos por el jardín de las Hespérides; en los bosques de naranjos asoman las doradas esferas. entre ramilletes de hojas; sacuden sus cabelleras los arrozales, estremeciendo con hilos de sombra el terso espejo de los campos inundados; bogan, corno cisnes del infinito, los vellones sueltos del vapor en el lago azul del cielo; y la palmera con su surtidor de plumas, la higuera con su tronco revestido de piel de elefante, la blanca barraca con montera de paja rematada por dos cruces, no recortan duramente sus contornos sobre un horizonte africano de cruda iluminación, sino que se dibujan dulcemente entre los vapores temblones de las acequias, que al resplandor del sol poniente impregnan la atmósfera de oro gaseoso.

(…) La música es el arte supremo para el valenciano del campo. No hay pueblo sin banda de música. (...) Son bandas con timbales e instrumentos de cuerda, a semejanza de las alemanas y francesas. Encargan el instrumental a Viena y a Munich, y no pasa maestro por Valencia al que no se hagan proposiciones para que se quede de director en algún pueblo. El labriego, mientras trabaja en el campo, solfea de memoria pensando en la academia de la noche.”

Otras se encuentran en el acervo popular, como el *“Valencians, pensat i fet”*⁹ o el *“meninfotisme”*¹⁰, adjetivos que se predicen como un marchamo propio del valenciano y que, precisamente por tal generalización, ha acabado por ser asumidos como una característica social por los propios valencianos.

Resulta, de todo ello, que el valenciano proyecta una imagen exterior pretendidamente artificial, costumbrista y lírica, más propia de un azulejo turístico, una pintura, un sainete o una zarzuela, que de un perfil sociológico. Así, se plantean como formas de ser

⁶ Daniel Sala, Antropólogo. Cita en http://es.wikiquote.org/wiki/Comunidad_Valenciana

⁷ “Desde el mar: una singladura por las costas valencianas” Antoni Fornes y Juan Gargallo. Ed. Tandem Edicions, S.L., 2007

⁸ Vicente Blasco Ibáñez, *“Alma valenciana”*, en la revista *“Alma Española”*, Año II, número 11, Madrid, 17 de enero de 1904, págs. 10-12

⁹ *“pensado y hecho”* aludiendo a la capacidad de improvisación del valenciano

¹⁰ *“Meninfotisme”* es una contracción de varias palabras (*“me n’hi fot”*). A mi entender, el significado no responde a un sentido único y determinado, pues intenta expresar un ánimo en el entender la vida, como *“me da igual, no me importa”*, siempre y cuando no afecte personalmente. Puede acercarse a una especie de egoísmo por cuanto solo se reacciona ante situaciones que indiquen en la esfera personal, despreciando aquello que excede de tal ámbito. También puede entenderse como la resignación ante hechos que arrastran a una situación en la que no puede hacer nada porque no es responsable de los mismos.



de los valencianos, elementos comunes a la mayoría de colectivos territoriales; v. gr. el gusto por la música, que siendo una sensibilidad que no se puede negar a ningún grupo social, se proclama como hecho diferencial¹¹, partiendo de la costumbre y la tradición de los pueblos valencianos donde está enraizada socialmente la pertenencia a las bandas de música. Se advierte, asimismo, que las pautas de identidad valenciana parten de la generalización de experiencias individuales que se aceptan como un arquetipo y que se asumen, construyendo una apreciación colectiva desde hechos y rasgos individuales. El tamaño de la muestra para elevar la anécdota a rasgos de identificación, no supera los mínimos para considerarlo significativo.

La afirmación sobre el carácter abierto del valenciano, su hospitalidad con el extraño, su gusto por la fiesta, la vida exterior, el júbilo desmedido, pueden ser notas bondadosas de su carácter. Tales características, en genérico, sí que podrían ser aceptadas como una forma de exteriorizar su ser, pues no es dudoso que, en abstracto, las fiestas y tradiciones valencianas tienen como escenario la calle abierta sin restricción a foráneos, y como protagonistas a los propios valencianos, sin exclusión aparente al visitante. La bondad del clima y la herencia histórica mediterránea –una cultura expansiva-, pueden dar la explicación a tales afirmaciones, que además se presentan con cierto grado de certeza desde la simple observación.

Sin embargo, tal carácter abierto y afable, puede tener, por el contrario, su revés. Puede entenderse que la hospitalidad con el viajero es una muestra de vanagloria, puesto que las atenciones se puede entender que se prestan más por la necesidad de que el extraño personifique en el valenciano que le acoge -como sujeto individual- la admiración por su tierra y por sus gentes –es innegable que el visitante percibe a los valencianos, en general, como pueblo de entrañable trato y como tierra de encantos- que como una verdadera hospitalidad. Que tales acciones buscan siempre una contrapartida. O que la participación en actos festivos no es sino hedonismo y autosatisfacción. O que la participación de ajenos en lo propio tenga como real intención la necesidad de sentirse admirado.¹²

Una necesidad de admiración por lo propio que también se hace patente en los festejos populares. Nunca hubo una necesidad de transformar la hoguera de madera y material

¹¹ Término que utilizo sin connotación jurídico-constitucional

¹² Desde la observación del autor, sin que ello suponga afirmar ni negar el contrario -pues sólo describo experiencias subjetivas-, existen ejemplos que sirven para identificar la necesidad de empatizar de los valencianos, de mantener al tercero en el “activo” del balance y de asegurar la continuidad de una relación -que causan extrañeza al foráneo-. Uno de ellos, en el terreno de la anécdota, son los emplazamientos a futuro; según el nivel de trato, un saludo entre dos personas puede ir acompañado de un “*a ver cuando tomamos un café y charlamos*”, o incluso con “*la semana que viene nos llamamos*”. Obvio es, para un valenciano, que el citado café no es una cita ni siquiera supone que exista el más mínimo compromiso para tal encuentro. El extraño, en la mayoría de las ocasiones, esperará esa llamada, o se preguntará “*¿qué día, a qué hora?*”. Si el tipo de relación lo permite, el café se puede plantear, en los mismos términos retóricos, en una futura comida, en una hipotética cena, o en “*una paella en mi casa*”. Tales eventos no llegarán a producirse, o al menos no están dentro de las previsiones del que plantea tales encuentros. Pero si tal evento se celebra, que nunca olvide el invitado que deberá exagerar en sus elogios al anfitrión por la magnífica comida que ha preparado y por lo a gusto que se ha encontrado, pues no es sino la necesidad de admiración lo que realmente mueve el agasajo.

También en el terreno de la anécdota, la forma de saludarse; son muy contadas las ocasiones que el cruce de dos personas que se conocen se limite a un simple saludo; éste suele estar acompañado de un “*cómo estás*” o “*cómo va todo*”, sin que a tal pregunta deba acompañarse una respuesta con contenido del interlocutor. El “*hola, ¿cómo estás?*” no requiere de una contestación sobre la situación del interpelado, antes al contrario. Si se contesta con datos sobre cómo se ésta, se incurriría en un exceso verbal, que puede ser objeto de interno reproche, pues no se espera respuesta más allá del “*bien ¿y tú?*”.



sobrante de carpintería en el día de San José en un monumento artístico efímero, en una obra maestra de escultura y pintura. Tampoco que tales monumentos se creasen en cada esquina de la ciudad. Ni tampoco que la conmemoración de la lucha entre musulmanes y cristianos requiriese de una desbordante manifestación de arte y color por las calles. Si se ha producido tal transformación, es para que la manifestación de lo festivo supere a lo realmente celebrado, para que sea más importante el cómo se manifiesta, que lo que se manifiesta. Pero a su vez la suma de esas manifestaciones no tiene como objetivo que el resultado sea más reconocido como conjunto, sino que se reconozca a cada una de ellas un valor propio e individual. Para el valenciano, su propio monumento, su grupo de desfile, su forma de exteriorizar lo festivo, es mucho mejor que el del vecino. Incluso los valencianos que rechazan tales manifestaciones, se prestan a asumirlas como propias de cara a terceros.

Igualmente, es mi percepción que los valencianos tienden a personificar los ideales del orgullo por lo propio, y por ello necesitan de iconos para poder expresar la admiración que sienten de sí mismos y de lo suyo, tal vez como vía para no caer en el narcisismo. Los valencianos se vuelcan con la personificación de sus virtudes y bondades¹³, y que, también, aunque en muy contadas ocasiones, alcanza a sus dirigentes políticos más emblemáticos. Esta materialización del orgullo individual a través de los iconos de sus sentimientos, es defendida con singular apasionamiento, pues es una forma de proyectar el sentido que el valenciano dota a sus propios valores. Sin embargo, de la misma forma que se idolatra con vehemencia, se pasa a denostar, pues la afeción se plantea respecto al icono y a lo que representa, con una absoluta desafección hacia a la persona que lo encarna¹⁴.

En el plano religioso, los valencianos manifiestan su ideal de igualitarismo con rechazo, histórico, a la clase clerical, a la jerarquía eclesiástica, y a sus privilegios. Sin embargo es un pueblo que se muestra religioso en sus manifestaciones, aunque se trate de una religiosidad no ortodoxa ni fiel a los cánones de la Iglesia, sino con un sentido particular –y personal– con una forma de entender la religión, propia e individual. Las muestras de fervor popular por las tradiciones e imágenes religiosas¹⁵, personifican los anhelos del valenciano hacia lo trascendente, pero ejercido al margen del rigor de la praxis católica.

Que el valenciano presuma de lo propio, y que éste requiera percibir la admiración de los terceros, especialmente de los extraños a su tierra, traslada unos rasgos de identidad: autosuficiencia, individualismo e igualitarismo. Autosuficiencia, que posiblemente esté forjada en la propia historia de los valencianos: una clase burguesa nacida del comercio y la riqueza de los recursos agrícolas, permitían el autoabastecimiento. Ello unido a la sucesión de los intentos de dominio desde inmemorial (musulmanes, nobles aragoneses, nobles castellanos, franceses, nacionalistas catalanes), han hecho que los valencianos se replegasen en lo propio, nutriéndose de sus propias bondades y carencias, y siempre recelando de lo ajeno. Individualismo, puesto que las manifestaciones externas de lo valenciano no suponen suma en pro de un conjunto, sino un cúmulo de individualidades con rasgos personalizados, que recelan unas de otras. Igualitarismo¹⁶, por cuanto si hay

¹³ Ejemplo de ello, es la figura de las Reinas mayores de las fiestas (v. gr. falleras mayores en las Fallas).

¹⁴ “El valenciano (...) si ensalza a alguien es con apasionamiento tan vehemente y tornadizo, que el agraciado llega a no distinguir las caricias de las bofetadas. Subir dentro de él es fácil: lo difícil es sostenerse.” Vicente Blasco Ibáñez, “Alma valenciana”. Ob. Cit.

¹⁵ V. gr. la imagen de la Virgen de los Desamparados para los ciudadanos de Valencia y provincia, al igual que la mayoría de las representaciones de la Virgen en la práctica totalidad de los municipios

¹⁶ “(...) Esta democracia ha sido impetuosa, igualitaria y enamorada de los ideales nuevos, desde aquella revolución de las Germanías, la única de nuestra historia con carácter social. Pero vehemente y



algo que a los valencianos puede movilizar es, precisamente, su intolerancia hacia los privilegios de otros, que alguien se sitúe en posición superior. Cuando los valencianos han levantado la voz ha sido para luchar contra los intentos de dominio; la primera Alemania, la guerra de sucesión, la invasión francesa, los intentos de anexión político-cultural catalana. El valenciano exige hablar de tú a tú. Y solo admite superioridad si ésta la ha decidido -y es una concesión- del propio valenciano.

La incertidumbre sobre el verdadero significado de los caracteres y rasgos que llegan a percibirse de los valencianos, impiden una conclusión certera. Para intentar alcanzar una visión sobre la idiosincrasia valenciana, cabría contrastar tales manifestaciones con los indicios que pueden extraerse de un somero análisis histórico del devenir de la sociedad, a efecto de advertir si se pueden establecer pautas de conducta colectivas, que se hayan venido reproduciendo, puesto que el ser social es consecuencia de su historia, la cual aporta rasgos muy genéricos -aunque empíricamente no suficientes- para establecer un carácter diferenciador. En particular, respecto a la acción o inacción del valenciano ante los hechos políticos, ante la cosa pública. Y, posiblemente, las únicas evidencias que podrían alcanzarse sobre el modo de ser valenciano, podrían acercarse más al sentir popular del “*pensat i fet*”, del “*meninfotisme*”, y a los ya señalados: la autosuficiencia, el individualismo y la aspiración por el igualitarismo.

3.2. El valenciano y la res publica

No pretendo desmitificar la imagen de la historia que Valencia tiene de sí misma ni torcer la realidad de las cosas para amoldarla a conveniencia. El dibujo que aquí esbozo sobre lo valenciano, parte de una visión incompleta de la historia, por lo que sólo intento aproximar ciertos elementos históricos al objeto de estudio¹⁷. Gran parte de la imagen de Valencia se debe a su conformación como el punto de encuentro de las diferentes culturas mediterráneas. La sucesión de íberos, fenicios, griegos, cartagineses, romanos, bizantinos, visigodos y musulmanes hasta la fundación del Reino de Valencia fueron determinantes para forjar los caracteres sociales, económicos y culturales de su historia.

Tras la conquista de Valencia, su base humana, de mayoría mudéjar, se alimentó con judíos, catalanes y aragoneses en la repoblación cristiana. El Reino de Valencia, gozó, como tal, de identidad propia, con sus propios fueros e instituciones, pese al recelo de la nobleza aragonesa¹⁸, y desde el S. XIV experimentó una creciente prosperidad en lo

exagerada hasta en sus extravíos, hubo que verla cuando era moda el absolutismo neto y el catolicismo de navaja, en el primer tercio del siglo XIX (...) Vicente Blasco Ibáñez, “*Alma valenciana*”. Ob. Cit.

¹⁷ Las fuentes para ello, además del conocimiento básico del autor, se han obtenido de los recursos de la red global, sin valor científico contrastado o relevante (p.ej. es.wikipedia.org), por lo que he intentado plasmar hitos históricos indubitados.

¹⁸ Joan Fuster, explicaba lo ocurrido en las Cortes de 1323, que supuso, ante el Rey Alfonso el Benigno, el acuerdo de ratificación de los Fueros valencianos, frente a los intereses de los nobles aragoneses de imponer su propio fuero en el Reino de Valencia : “*Alfons el Benigne, en 1329, presidiria la transacció. A les Corts valencianes d’aquell any són alguns senyors els qui, precisament, sol·liciten l’abolició del Fur d’Aragó al regne de València. En realitat, més que no pas l’abolició, el que va produir-s’hi fou la renúncia expressa, per part de diversos nobles, a la legislació aragonesa. El rei, a canvi, els concedia una jurisdicció especial —jurisdicció alfonsina, se’n diria—, que, inserida en els Furs de València, reservava als senyors uns poders bastant dilatats: tant, que Zurita arriba a dir que, a partir d’aleshores «en las disputas sobre la observancia de éste —el Fur de València— o del de Aragón, ya no se trataba sino del nombre del mismo». No era ben bé això, sens dubte. La jurisdicció alfonsina era molt més*



económico y en lo cultural alcanzando su cenit en el S. XV, el Siglo de Oro valenciano. Su decadencia comienza con el reinado de Carlos I, y el progresivo centralismo que suponía la hegemonía de la Corona de Castilla, causa de las revueltas de las Germanías¹⁹ y con la crisis demográfica que provocó la expulsión de judíos y moriscos en el S. XVII.

Con la guerra de sucesión entre las Casas de Austria y Borbón, tras la muerte de Carlos II, surgirán nuevamente las confrontaciones entre el campesinado²⁰ y la nobleza²¹, que culminarán con la victoria en la Batalla de Almansa (1707) del Rey Felipe V, y con la promulgación de los Decretos de Nueva Planta. Éstos supusieron la abolición de los fueros del Reino de Valencia y sus instituciones políticas²², y la consolidación del centralismo, con extensión de los fueros de Castilla a todo el territorio, con la consiguiente pérdida de autonomía política, el declive cultural de Valencia y el resentimiento histórico hacia el monarca²³.

Un siglo después, durante la guerra de la Independencia Española (1808-1814) Valencia fue ocupada por las tropas francesas (1812)²⁴ y posteriormente la región se vio inmersa en la Primera Guerra Carlista (1833-1840). En 1883, se produjo la división territorial en tres provincias (Valencia, Castellón y Alicante) que perdurará hasta nuestros días. En la primera mitad del S. XIX, la instauración del absolutismo tras el regreso de Fernando VII, desalentó las perspectivas liberales y, más tarde, durante las guerras carlistas, se evidenció el fracaso del republicanismo. La burguesía valenciana aprovechó la situación apoyando a la monarquía, y protagonizó el despegue económico de la región en la segunda mitad del S. XIX, que tuvo como principales motores la exportación agrícola (naranjas, vino, arroz) en detrimento de la industria de la seda, y el establecimiento, a finales del S. XIX y principios del S. XX, de industria textil y otras actividades productivas que permitieron el rápido crecimiento del sector industrial.

De finales del S. XIX y principios del S. XX, datan los primeros tímidos movimientos regionalistas al abrigo de la *Renaixença* valenciana²⁵. Tras el ensayo cantonal de 1873²⁶,

restrictiva que la que atorgava el dret feudal aragonès. Però la noblesa valenciana obtenia així una diàfana ratificació dels seus privilegis.” Joan Fuster “Nosaltres els valencians”. *Ob. cit.* Introducción.

¹⁹ Revuelta social de las hermandades gremiales (gremios) y agricultores, contra la nobleza, en el S. XVI, tuvo como detonante el establecimiento de un Virreinato en Valencia y el incremento de poder central sobre el Reino de Valencia.

²⁰ *Maulets*, que prestaron su apoyo al pretendiente Archiduque Carlos, de la Casa de Austria

²¹ *Botiflers*, partidarios de Felipe de Anjou, Casa Borbón, proclamado Rey de Castilla y Aragón en 1700

²² Al duque de Berwick, en su entrada a Valencia el 11 de mayo de 1707, se le atribuye una primera advertencia de lo que podían esperar la ciudad y el Reino del nuevo poder borbónico “*Este Reyno ha sido rebelde a Su Magestad y ha sido conquistado, habiendo cometido contra Su Magestad una grande alevosía, y así no tiene más privilegios ni fueros que aquellos que su Magestad quisiere conceder en adelante*”. Citado por Juan Beneyto Pérez en “Las Autonomías: El poder regional en España”. Ed. Siglo Veintiuno de España, 1980. Pág. 246.

²³ En la conciencia colectiva de los valencianos quedará para la posteridad un sentimiento de rechazo hacia el Rey Felipe V. Para Joan Fuster “ (...) *la ira vernacla es projecta romànticament sobre el primer Borbó espanyol, i la inversió dels quadres és una venjança simbòlica ben significativa. La innocència i la falta de sentit històric que aquestes actituds suposen, resulten més còmiques que simpàtiques —i com a simpàtiques, ja ho són!- Però la veritable qüestió és tota una altra*”. Joan Fuster “Nosaltres els valencians”. *Ob. cit.* Introducción.

²⁴ El pueblo valenciano fue capaz de rechazar inicialmente los ataques del ejército francés a la ciudad. Tal defensa mereció grandes elogios, puesto que “*nunca antes el pueblo civil había derrotado, hasta el ridículo, a un ejército profesional*”. José M. Queipo de Llano Ruiz de Saravia, Conde de Toreno “Guerra de la independencia: La derrota de Napoleón”. Ed. Círculo de Amigos de la Historia, 1974

²⁵ Sus primeros antecedentes pueden encontrarse en los intentos del notario valenciano Carles Ros, en la segunda mitad del siglo XVIII, quien inicia la recuperación de la lengua valenciana, pero su definitiva



surgieron las primeras voces, y también nacieron notorias instituciones²⁷, que aspiraban a la autonomía política para la región²⁸, si bien ya se apuntaban las posiciones políticas enfrentadas. Así, mientras en la Universidad Literaria de Valencia se creaba la Cátedra de Lengua Valenciana²⁹ y la Real Academia Española de la Lengua daba entrada a la lengua valenciana como una de las lenguas vivas peninsulares³⁰, se defendía desde otros círculos políticos, al cobijo de un incipiente nacionalismo catalán, la unidad de la lengua catalana³¹. El enfrentamiento político por causa de la lengua, instigado por el propósito nada oculto de expansión del nacionalismo catalán hacia la región valenciana, perdurará hasta la actualidad. Así, la defensa frente a las aspiraciones catalanistas es la penúltima de las reacciones de los valencianos ante el enésimo intento de dominio sufrido desde el inicio de la existencia del Reino de Valencia.

Tras la Guerra Civil Española, durante la cual Valencia fue capital de la República en algún periodo, España se vio sumida bajo el Régimen del General Franco. En la última etapa del Franquismo, la región valenciana protagonizó el despegue del sector turístico, el cual llegaría a suponer el principal motor de la economía valenciana.

Con la muerte del General Franco, durante la transición, se evidenciaron –nuevamente– en la región valenciana, los intentos anexionistas catalanes. Por su parte, los valencianos proclamaban públicamente su aspiración por la autonomía política y su Estatuto, en el marco de la Constitución Española de 1978. Reconocida su condición autonómica como Comunitat Valenciana su Estatuto proclamó la lengua valenciana, la *Senyera* y la propia denominación (tríada simbólica), a la vez que establecía sus órganos de autogobierno.

Se advierte que las causas que históricamente han soliviantado a los valencianos, y que han tenido reflejo en sus movimientos de rebelión o lucha, tiene relación directa con motivos de índole económico, de mantenimiento del status foral, de lucha contra los privilegios de terceros sobre los propios y de reacción contra los intentos de dominio.

manifestación se producirá con la Convocatoria de los primeros “Jochs Florals” del Liceu Valencià en 1859. La primera generación de “poetes de la Renaixença valenciana” la componen: Querol, Pasqual i Genís, J. Labaila, Ferrer i Bigné, liderados por Teodoro Llorente. A partir de ese momento discurrirán de forma paralela en el tiempo la Renaixença valenciana y catalana, si bien en la valenciana será el germen del regionalismo valenciano y en la catalana sentará bases del nacionalismo catalanista. Sobre ambos movimientos y su comparativa, vid. <http://laverdadofende.wordpress.com/2014/03/24/valencia-origen-del-termino-renaixenca-valenciana-y-el-posterior-catalanismo/>.

²⁶ Se proclama el Cantón Federal de Valencia, de brevísima existencia (apenas 20 días)

²⁷ En 1878 se crea *Lo Rat Penat*, entidad cultural valencianista decana en Valencia y referente en la defensa, enseñanza y difusión de la lengua y cultura valencianas (de su web : loratpenal.org)

²⁸ El proyecto de Mancomunidad, de 1919 y los proyectos de Estatuto de autonomía, nunca aprobados, durante la segunda República.

²⁹ En fecha 27 de enero de 1918, siendo su primer titular y catedrático el filólogo P. Luis Fullana Mira (Benimarfull, Alicante, 5 de enero 1871 – Madrid, 21 de junio de 1948), autor de “gramática valenciana”, defensor de la entidad como lengua del valenciano, diferenciada de la lengua catalana.

³⁰ Real Decreto del 26 de Noviembre de 1926. En su artículo 1 se indica que “*La Real Academia Española se compondrá de cuarenta y dos Académicos numerarios, ocho de los cuales deberán haberse distinguido notablemente en el conocimiento o cultivo de las lenguas españolas distintas de la castellana, distribuyéndose de este modo: dos para el idioma catalán, uno para el valenciano, uno para el mallorquín, dos para el gallego y dos para el vascoense*”. Fue nombrado Académico representante de la Lengua Valenciana, el ya citado R.P. Lluís Fullana.

³¹ Resulta significativo que la propia Universidad de Valencia, años después, se haya negado a sí misma y haya proclamado la unidad de la lengua catalana, cuando en 1918 consagró al valenciano como cátedra universitaria. Igualmente, la Real Academia Española, que en 1926 declaraba al valenciano como idioma diferenciado del catalán, en la actualidad afirma la unidad de la lengua catalana. El tiempo –la tenacidad y los recursos económicos y políticos obviamente también– han hecho mutar planteamientos científicos que, en aquel momento, tenían un respaldo académico de, como mínimo, igual solvencia.



Así, la resistencia contra los intentos de la nobleza aragonesa a imponer sus propios fueros, a principios del S. XIV; La primera Germanía, un alzamiento de las clases populares productivas contra la nobleza castellana, por un doble motivo: el económico – por la restricción en el uso de las armas para la defensa de sus propiedades contra los ataques piratas-, y el foral –como reacción contra el dominio de la nobleza castellana que amenazaba la condición foral-. Igualmente, la participación en la guerra de sucesión alineados junto al aspirante de la Casa de los Austria, que reproducen los motivos de la primera Germanía. La defensa contra los invasores franceses, como instinto propio del invadido, y la participación en las Guerras Carlistas como un intento de alinearse con la defensa del foralismo. Incluso la exigencia de los valencianos durante la transición pare el reconocimiento de una autonomía y estatuto propios, y la reacción ante los intentos anexionistas catalanes, en la década de los años 80.

Existen momentos en la historia que puede dar razón de la posición de la clase dirigente valenciana ante el poder. Uno de ellos situado a principios del S. XVII cuando el Conde Duque de Olivares, valido de Felipe IV, impulsó las políticas de unidad monárquica, frente a la monarquía compuesta de los Austrias³². En tan contexto se produjo el “Suceso de Monzón”³³ cuando, con objeto de recabar la participación económica de los Reinos de la Corona de Aragón, el Rey convocó las respectivas Cortes aragonesas, catalanas y valencianas en 1626. Las únicas Cortes que se convocaron para celebrarse fuera del propio Reino fueron las valencianas, que se celebraron en Monzón, como evidente afrenta a los Fueros y a los propios valencianos.

El “Suceso de Monzón” fue muestra elocuente del servilismo de la nobleza valenciana, y le valió la famosa frase –ya citada- del Conde-Duque de Olivares *“tenemos a los valencianos por más muelles”*. Para Sanchis Guarner, este suceso supuso *“una ferida mortal per als Furs del Regne, i les Corts valencianes ja no reviscolarem en cap de les seues sessions posteriors a la del 1626”*³⁴. Valencia mereció el nombre de *“Reino Sumiso”*³⁵, y *“una décima de aquellos años llama al reino de Valencia “enfermo de lealtad” y voces próximas la ponen en boca del Rey: Con Valencia hago lo que quiero; con Aragón, lo que puedo”*³⁶.

La lucha siempre ha estado siempre encabezada por las clases populares y la burguesía. El clero y la nobleza, efectivamente fueron *muelles*, por su propio interés. La nobleza valenciana no se ha caracterizado por asumir las inquietudes del pueblo; No existen en la historia del Reino de Valencia grandes hombres de poder que hayan protagonizado actuaciones para defender de forma decidida a los valencianos. Sirva como dato que la mayoría de los grandes títulos nobiliarios otorgados por la Corona a valencianos o los

³² El aforismo *“Multa regna, sed una lex”* (*“Muchos reinos, pero una ley”*), quedó plasmado en el memorial secreto preparado por Olivares para Felipe IV, fechado el 25 de diciembre de 1624, cuyo párrafo clave decía : *“Tenga Vuestra Majestad por el negocio más importante de su Monarquía, el hacerse Rey de España; quiero decir, Señor, que no se contente Vuestra Majestad con ser Rey de Portugal, de Aragón, de Valencia, Conde de Barcelona, sino que trabaje y piense, con consejo mudado y secreto, por reducir estas reinos de que se compone España al estilo y leyes de Castilla, sin ninguna diferencia, que si Vuestra Majestad lo alcanza será el Príncipe más poderoso del mundo”*. Rivero Rodríguez, M. “El gran memorial de 1624, dudas, problemas textuales y contextuales de un documento atribuido al Conde Duque de Olivares” *Librosdelacorte.es*, núm. 4, año 4, invierno-primavera 2012

³³ Juan Beneyto “Una explicación sociológica de la no devolución del Derecho Civil Valenciano”. *Revista de Estudios Políticos*, nº 43. Enero-Febrero 1985. Págs. 161 y 162

³⁴ M. Sanchis Guarner. “La Ciutat de Valencia”. Valencia, 1972

³⁵ Dámaso de Lario “Las Cortes de 1626”, 1973

³⁶ Sanchis Guarner, *ob. cit.*



relacionados con las tierras valencianas³⁷ buscaron a corto o medio plazo acomodo en la Corte. Se aprestaron a servir al poder Real. Desde el S. XIX, los principales títulos valencianos de concesión inmemorial han acabado siendo ostentados –aunque con muy honrosas excepciones- por familias no valencianas.

Pero el pueblo valenciano no escapa a ese carácter *muelle*. Solo en momentos críticos los valencianos han plantado cara ante las circunstancias. No ha existido anticipación a los hechos, ni una estrategia, ni un poder de equilibrio. Se improvisa, hasta el punto de solo reaccionar cuando ya es demasiado tarde: “*Pensat i fet*”. Porque las luchas en las que el pueblo valenciano ha participado, no han tenido normalmente el éxito esperado. Cuando se reacciona es porque la amenaza es real, efectiva, tangible, y afecta a la esfera personal, individual del sujeto, pues no se suele dar importancia a los signos de lo que se avecina, en tanto no se vea que los mismos determinan riesgo real: “*Meninfotisme*”, pues al valenciano, si algo no le afecta, no se preocupa, y si le afecta, y no puede hacer nada para evitarlo, tampoco se preocupa.³⁸

Una sociedad económicamente próspera, la condición de puerto al Mediterráneo que le ha dotado de dimensión comercial y una burguesía consolidada y fortalecida -patriciado urbano- eran el sustrato óptimo para que los valencianos pudiesen ocupar una posición ventajosa en los puestos decisorios del Estado. Sin embargo, al menos en la historia moderna, los valencianos no han destacado por su protagonismo en la cosa pública.

Para respaldar tal afirmación, se puede partir del elenco de presidentes de gobierno de España, desde el inicio del Reinado de Isabel II (1833) y hasta la actualidad³⁹. En casi 200 años, y más de 150 presidencias de Gobierno, tan sólo cinco valencianos –uno más como interino- han ocupado la Presidencia del Consejo de Ministros. Las curiosidades son varias: la suma de las cinco Presidencias ostentadas por valencianos, arroja un total de 17 meses y 20 días de jefatura del gobierno de España por políticos valencianos. Sus nombres son completamente desconocidos para la mayoría de los valencianos: Vicente Sancho, Joaquín M^a López, Francisco Lersundi, Ricardo Samper y Joaquín Chapaprieta. Y la Presidencia que ostento de forma interina Juan Navarro Reverter⁴⁰, por la ausencia del Presidente del Gobierno, durante 7 días, en 1913.

De las Presidencias “valencianas”, la primera, de D. Vicente Sancho⁴¹, duró 5 días, en 1840; La segunda, la de D. Joaquín María López⁴², duró en total, en los tres periodos en

³⁷ Sirva como ejemplo, en el S. XIX, el título de Duque de Valencia, concedido al granadino Ramón María Narváez y Campos, o el de Conde de Alcoy, concedido al gaditano Federico Roncali Ceruti.

³⁸ “*Si els valencians, al contrari, hem estat i som més tous, més dòcilment mal·leables davant l’acció d’aquest tipus d’esdeveniments, per alguna raó deu ésser: per alguna o algunes raons particulars. La nostra feblesa no depèn tant dels atacs i de les maquinacions d’un enemic hipotètic o real, com d’una predisposició pròpia, anterior, que no ens permet de contrarestar-los amb eficiència, i posterior, que ens impedeix de superar-ne els resultats desastrosos (...) «Blandos», «muelles», «molls» (...) si hem d’ésser sincers, cal que acceptem aquests adjectius com un diagnòstic puntual i acusatori. La nostra «blanesa», la nostra trista, perillosa i pertinaç «blanesa» data de ben antic, doncs. No segueix, sinó que precedeix els pitjors atemptats contra la neta autoctonia dels valencians. No podia ésser d’una altra manera” Joan Fuster “Nosaltes els valencians”. Ob. cit. Introducció.*

³⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/Presidente_del_Consejo_de_Ministros_de_Espa%C3%B1a, salvo error u omisión.

⁴⁰ Juan Navarro Reverter (Valencia, 27 de enero de 1844 — Madrid, 2 de abril de 1924), fue Presidente del Consejo de Ministros *interino* durante la ausencia del Presidente Álvaro de Figueroa (del 5 al 12 de mayo de 1913), además de ser Ministro durante la Regencia de M^a Cristina y el reinado de Alfonso XIII.

⁴¹ Vicente Sancho (Petrés, 1784 - Madrid, 1860), del Partido Progresista, fue Presidente del Consejo de Ministros del 11 al 16 de septiembre de 1840, durante la minoría de edad de Isabel II (Regencia de María Cristina de Borbón Dos Sicilias)



los que ostentó la Presidencia, 4 meses y 7 días, en 1843; La tercera, la de D. Francisco Lersundi,⁴³ duró 5 meses y 4 días, en 1853. No será hasta casi 100 años después, cuando un valenciano ocupase el cargo de Presidente del Gobierno. Fue D. Ricardo Samper⁴⁴, el cual lo ostentó 5 meses y 6 días, en 1934, durante la II República. El quinto y último de los Presidentes valencianos hasta la fecha fue D. Joaquín Chapaprieta⁴⁵, durante 2 meses y 20 días, en 1935, también en la II República.

No llegan a un año y medio las presidencias valencianas del Consejo de Ministros en casi 200 años de historia. El porcentaje, desde luego, no resulta demasiado alentador para poder defender, mínimamente, la importancia de los valencianos en el ejercicio del poder del Estado respecto al conjunto. Un 0,75% del periodo total de las Presidencias la han ostentado valencianos; o lo que es lo mismo: el 99,25% del tiempo de Gobierno no ha tenido a un Presidente valenciano. Pero tampoco los valencianos que han alcanzado dicha presidencia han marcado la historia local. No han sido líderes, ni mitos, y ni tan siquiera han sido recordados como grandes hombres de Estado –no se entienda en modo alguno que estoy afirmando que no lo hubiesen sido-.

Sería injusto proclamar como verdad contrastada que los valencianos no han tenido un peso específico en la política del Estado. Existen gran número de valencianos que han ejercido puestos de alta responsabilidad, en el pasado y en la historia más reciente⁴⁶. Pero, ciertamente, tales responsabilidades se ejercieron más como políticos con origen valenciano, que como valencianos ejerciendo la política en los órganos del Estado.

4. Algunas conclusiones

4.1. Sobre la percepción de los valencianos sobre la política y posición ante lo político

La lectura de la historia podría arrojar algunas percepciones sobre el papel de los valencianos en la política y su visión del Estado:

1. Que no ha interesado a los valencianos el liderazgo en política nacional. Se puede sustentar tal afirmación en que las condiciones económicas y sociales de la región hacían posible que, de haber interesado, no habría existido óbice a la prosperidad de la carrera política de los valencianos en Madrid. Y no es que no haya habido valencianos en los órganos de Gobierno (Ministros, Diputados y Senadores) sino mas bien éstos no han pretendido ser líderes del Estado. Al político valenciano le ha faltado ambición -o bien la ha tenido y ha fracasado en ello- y el pueblo valenciano no se la ha exigido.

2. Que a los valencianos no parece importarles la toma de decisiones en el Estado. O, mejor dicho, que no parece afectarles más que de forma puntual, y sólo cuando tales

⁴² Joaquín María López -Joaquín María López de Oliver y López de Platas- (Villena, 15 de agosto de 1798 - Madrid, 14 de noviembre de 1855), del Partido Progresista, fue Presidente del Consejo de Ministros en los siguientes periodos: del 9 al 19 de mayo, del 23 de julio de al 10 de noviembre, y del 10 al 20 de noviembre, de 1843, durante la Regencia de Baldomero Espartero.

⁴³ Francisco Lersundi Hormaechea (Valencia, 1817 - Bayona, 1874) del Partido Moderado, fue Presidente del Consejo de Ministros del 14 de abril al 19 de septiembre de 1853, siendo Reina Isabel II.

⁴⁴ Ricardo Samper Ibáñez (Valencia, 25 de agosto de 1881 - Ginebra, 27 de octubre de 1938), del Partido Republicano Radical, fue Presidente del 28 de abril al 4 de octubre de 1934, en la II República.

⁴⁵ Joaquín Chapaprieta y Torregrosa (Torrevieja, 26 de octubre de 1871 - Madrid, 1951), Independiente, que fue Presidente del Consejo de Ministros del 25 de septiembre al 14 de diciembre de 1935, durante la II República.

⁴⁶ *V. Gr.*, D. Emilio Attard, Presidente de la Comisión Constitucional del Parlamento (1978), D. Fernando Abril Martorell, Vicepresidente segundo del Gobierno (1978-1980), etc.



decisiones les afectan personal y directamente. La presión a los dirigentes del Estado no suele tener como protagonistas a los políticos valencianos, sino a las clases burguesas y populares –como siempre ha ocurrido–.

3. Que los políticos valencianos en la Villa y Corte han sido “segundones”. Reproducen la actitud de la nobleza –en este caso como clase política–, de tiempos del absolutismo. Se integran en la estructura de poder, pero no para liderarlo sino para perpetuarse en el sistema⁴⁷. Son más dados a los enredos palaciegos, que en la defensa de intereses del colectivo. Existen políticos de origen valenciano, pero no valencianos ejerciendo como tales en la política. Los valencianos no son un *lobby* político sino que sucumben a la estructura de poder, del Rey, del líder del Gobierno o de sus respectivas organizaciones.

4. Que las actuaciones desarrolladas por los valencianos en defensa de sus intereses no han discurrido por los cauces del liderazgo político, sino por las actuaciones, influencias y requerimientos de la burguesía social y económica en los órganos decisorios. Así, por ejemplo, los apoyos a la Corona en el S. XIX, para obtener posiciones ventajosas, no en pro de los intereses generales de la colectividad, sino de los propios individuales, y que le valieron a determinados burgueses la concesión de títulos nobiliarios y prebendas en sus negocios.

5. Que para los valencianos, el divorcio entre la política y sus intereses, no ha supuesto una reacción de lucha o alzamiento. La desafección política-pueblo se asume como algo consustancial al ser valenciano. La política es algo que existe, pero no algo importante. El valenciano no se ve influido por la realidad política y, en tal sentido, es conservador en cuanto a su intención de voto. La desconfianza con la clase política hace bueno el principio del “*Más vale malo conocido*”.

6. Que los valencianos no han tenido líderes políticos –ni líderes en general– a lo largo de su historia reciente. Pero tampoco los han requerido. Los valencianos no han luchado con seriedad o efectividad contra la adversidad, sino que, al resultar vencidos –o al no presentar batalla– se han adaptado a las circunstancias y han hecho que el conformismo se instale en los valencianos.

7. Que la única política que percibe el valenciano –y en algo le importa– es la local, pues la nacional está fuera de su alcance y no le interesa salvo que le afecte en su esfera más personal. Los valencianos identifican con mayor facilidad la política de proximidad, y en ella depositan todo su interés –o desinterés– por lo político. El político local aparece como la personificación completa de la política que afecta al valenciano.

8. Que nuestros líderes políticos han sido locales y son reconocidos por los efectos de su gestión en el ámbito local⁴⁸. No han aspirado a conseguir la trascendencia mas allá de la Región –o no la han conseguido– ni tampoco se les ha exigido por el pueblo.

9. Que las causas que históricamente han soliviantado a los valencianos, y han tenido reflejo en sus movimientos de rebelión o lucha, tiene relación directa con motivos de índole económica, de mantenimiento del status foral, de lucha contra los privilegios de terceros sobre los propios y de reacción contra los intentos de dominio.

⁴⁷ De servidores del Rey a servidores del líder del partido político. Una palabra valenciana descriptiva de tal actitud es “Llepó”, entendida como adulator.

⁴⁸ V. Gr. D. José Campo Pérez, marqués de Campo (Valencia, 22 de mayo de 1814 - Madrid, 19 de agosto de 1889), Alcalde de Valencia en 1842.



4.2. Sobre la importancia de la idiosincrasia del valenciano en lo político

Las anteriores percepciones, bien podrían resultar consecuencia y/o complemento de los rasgos de la idiosincrasia de los valencianos que hemos apuntado con anterioridad. Al menos, si que parece que puedan guardar alguna relación con las características que se advertían: Autosuficiencia, individualismo, tendencia al igualitarismo, autosatisfacción, necesidad de admiración por lo propio, carácter *muelle*, *Meninfotisme* y *Pensat i fet*.

El carácter *muelle*, presenta a su verdadero rostro como *Meninfotisme*, y hace que el valenciano se sitúe mejor en el rol de víctima que en el de la reacción. La desconfianza histórica hacia terceros hace que el valenciano no busque la solución a sus problemas más allá de su propio entorno. Pero su capacidad de creación le hace adaptable a todas las circunstancias, y se amolda a las nuevas situaciones, antes que luchar contra ellas. Los valencianos no han librado combate con seriedad o efectividad contra la adversidad, sino que al resultar vencidos –o al no presentar batalla- se han adaptado a las nuevas circunstancias y ha hecho que del conformismo una vía de reacción.

Ese conformismo ha provocado que para los líderes políticos los intereses valencianos no hayan sido cuestión de Estado y que las cuestiones de Estado tampoco interesen a los valencianos. La desafección entre política y ciudadanía evidencia el desapego entre los valencianos y la clase política. Los políticos valencianos nunca se han sentido deudores de su sociedad, se han sentido libres de actuar en su interés o el del poder, porque no ha existido reproche real por parte del pueblo valenciano a sus representantes.

La política, para los valencianos, es eminentemente local, pues importa más lo cercano, lo inmediato. Los políticos valencianos que realmente son escrutados por el pueblo son los que ejercen el poder político inmediato. La única política que realmente percibe el valenciano es la local, pues la nacional está fuera de su alcance y sólo le interesa si le afecta su esfera más personal. De ahí que el modelo de político valenciano responda a la visión que tiene la ciudadanía del político local, netamente diferenciado del otro político de lo ajeno, de lo estatal.

Y ¿Cómo es el político valenciano? éste respondería a los mismos rasgos que se predicán de la propia colectividad: No han aspirado a la trascendencia más allá de su ámbito, y su gestión se limita a lo que le es propio:

1. Su actuación es individualista, pues no actúa en pro de un proyecto conjunto, sino en beneficio del proyecto propio, que puede o no ser coincidente con el proyecto de sus conmlitones de formación, el de sus superiores jerárquicos o el interés de la ciudadanía. Su individualidad llega a extremos de no solo establecer sus proyectos, sino a establecer sus normas de actuar, que en ocasiones coinciden con las normas legales, pero en otras ocasiones no guardan tal coincidencia.
2. Es autosuficiente, en la medida que cree que, por sí solo, puede conseguir lo que se propone, actuando bajo sus propias reglas de conducta. Su autosuficiencia, no obstante, no le impide pedir ayuda a todas las puertas posibles, para conseguir llevar adelante su proyecto. Su cargo le inspira el valor y legitimidad suficientes como para creer que debe ser atendido en todas sus peticiones.
3. Es igualitarista, fundamentalmente respecto a sus iguales y superiores. El político no acepta ser tratado sin la debida consideración, ni de forma diferente a los demás, por sus superiores. Por el contrario, en su trato con los ciudadanos, abunda la condescendencia y no la franqueza. El político necesita sentirse admirado, y dado que los valencianos no admiran a los políticos, la admiración solo puede provenir de la misma clase política.



4. El representante público personifica su colectivo y territorio, interioriza su misión y llega a identificarse con tal intensidad que, a veces, se produce una confusión entre los intereses personales y los propios del cargo que ostenta. La frontera entre lo personal y lo político llega en ocasiones a límites difusos, donde no se sabe donde empiezan unos y acaban los otros.

5. El político representa los rasgos del valenciano: ejerce magistralmente el *“Pensat i Fet”*, es un gran improvisador y tal capacidad sustituye a la estrategia y la planificación. Y se instala en el *“meninfotisme”* en aquellas cuestiones que no guardan relación con su proyecto político y con sus ideas –aunque tales cuestiones puedan ser prioritarias para la colectividad–.

Pero, tras esta aproximación al “como es” el político, podríamos intentar aventurar unas premisas sobre “cómo debería ser” un político para los propios valencianos. A tal efecto sería conveniente contar con los elementos que han preocupado a los valencianos en la historia, los que han motivado su reacción como sociedad. Y desde ellos, encontrar un modelo de representante político y los ideales que deberían inspirarle:

1. El político debe ser reivindicativo: no puede aquietarse ante lo existente, no aceptar los hechos consumados. Debe vencer la tendencia del valenciano al *meninfotisme*, y ejercer la resistencia ante las decisiones de terceros que afecten a los valencianos. Sobreponerse a la tradicional caracterización del valenciano como “muelle”, y aspirar al protagonismo propio en todas las instituciones de gobierno del Estado. No debe aceptar imposiciones sino plantear exigencias.

2. El político debe ser combativo con el centralismo⁴⁹: el valenciano no es centralista, es foralista. También el político debe ejercer el foralismo, entendido como la defensa de valores propios, del orgullo no oculto de los valencianos por su ser, de la negación de la uniformidad. El foralismo se manifiesta como el valor del fuero personal y colectivo de los valencianos, pero no en cuanto al valor jurídico de las normas forales, sino el sentido del foralismo como una mentalidad forjada en particularidades propias y excluyentes. El carácter combativo deberá ejercerlo, también, respecto a todas las formas de invasión política, cultural o económica.

3. El político debe suplir las carencias del modo de ser valenciano: debe ser el líder que los valencianos no han tenido en su historia. Debe huir de la mediocridad, destacar ante el resto de los políticos del Estado. Los valencianos deben sentir el orgullo de tener al político como su representante pues siendo así, lo elevaran a la categoría de héroe, como personificación del ideal al que el valenciano aspiraría en lo público. Debe ser estrategia, planificador, con objetivos y metas claras que sean perceptibles al pueblo y que partan de las necesidades de éste. Debe ser constante en su misión, y mantener vivos objetivos y causas, para que siempre exista un motivo por el cual luchar.

4. El político debe reunir las bondades del modo de ser valenciano: no deberá renunciar a la creatividad, a la imaginación, a la capacidad de improvisación. Por el contrario, desde tales talentos procurará definir sus objetivos y estrategia. Debe sentir el orgullo

⁴⁹ *“En general, aquestes reaccions prenen la forma trivial i primària de l’anticentralisme, i en això s’esgoten No és un atzar, per exemple, que no hagi pogut produir-se un «nacionalisme valencià» seriós, ni que els episòdics intents realitzats en aquesta direcció hagin estat flàccids i pintorescos. No obstant això, tampoc la perspectiva integradora en què venim inserits des de fa —almenys— dos segles i mig, no ha arribat a subsumir-nos del tot en una nova categoria global. D’aquí el «marginalisme» permanent dels valencians, en el pla de la consciència col·lectiva. Ni el més desarrelat ni el més insensible dels homes de la meua terra no acaba d’eludir aquesta sensació d’ambigüitat.”* Joan Fuster “Nosaltres els valencians”. *Ob. cit.*



del ser valenciano, y manifestarse como valenciano en lo político. Debe ser cordial, asertivo en el trato, expansivo y afectivo.

5. Y, por último el político no debe parecer clase política: el representante público debe identificarse con el pueblo, ser del pueblo y ser el pueblo. Procurar mostrarse en plano de igualdad y escapar de todo privilegio de clase⁵⁰ pues los únicos privilegios que puede disfrutar son los que el pueblo le reconozca personalmente.

5. Epílogo

Joan Fuster se equivocaba. Y no sólo por su visión pesimista de lo valenciano⁵¹, sino porque sus veleidades catalanófilas se intentaban implantar en una sociedad orgullosa de su ser valenciano, nunca dispuesta a ser sometida ni a compartir su *per se* con otros. El pueblo valenciano no tiene el sentimiento de inferioridad ante lo catalán que Fuster predicaba, precisamente porque los valencianos no tienen como referencia ni lo catalán, ni lo castellano, ni lo aragonés. Solo se acepta como referencia a sí mismo. El foralismo valenciano es la negación de toda ley diferente a la que rige su fuero personal, interno. A veces coinciden ley y norma, pero no siempre. El Valenciano no se sujeta a premisas previas de actuación, a normas preestablecidas: es imperfecto al seguir un protocolo de actuación, pero es perfecto para improvisarlo.

La riqueza social y cultural de lo valenciano hace de él un pueblo difícil de manipular e imprevisible en sus reacciones. El mismo mensaje político puede ser para un valenciano positivo, negativo, o neutro, o todo ello a la vez, sin solución de continuidad. Es por ello un enorme reto llegar a ser el representante político que necesitan los valencianos, pues la posibilidad de errar es mucho más alta que la de acertar. Y, si bien es cierto que, en una primera apariencia, los valencianos son indiferentes ante lo político, ahora, como antaño, circunstancias atribuibles a algunos políticos, como la corrupción, gozan de las características reactivas idóneas como para que el valenciano despierte de su letargo, se rebele, y presente, nuevamente, su particular batalla.

6. Bibliografía

Beneyto Pérez, J. *Las Autonomías: El poder regional en España*. Ed. Siglo Veintiuno de España. Madrid, 1980

Beneyto Pérez, J., *Una explicación sociológica de la no devolución del Derecho Civil Valenciano*. Revista de Estudios Políticos, nº 43. Enero-Febrero 1985. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1985

Blasco Ibañez, V. *Alma valenciana*. Revista Alma Española, Año II, núm. 11. Ed. Gabriel Ricardo España. Madrid, 1904

⁵⁰ “El valenciano que en su frugal ambición no teme por el arroz del porvenir, dedica todas sus iniciativas y entusiasmos a la cosa pública y a la admiración artística. Un pueblo en el que los mas son propietarios de algo y que no siente, como otros, la servidumbre de la dependencia económica, forzosamente ha de ser lo que siempre ha sido Valencia: una democracia, pero con tal espíritu igualitario, que no permite privilegios” Vicente Blasco Ibañez, “Alma valenciana”. *Ob. Cit.*

⁵¹ “(...) Són un trist teixit d’abandons, de desídies, de tímideses, de mimetismes estèrils; una barreja de localisme inútil i de conformitat provinciana, una progressiva depauperació social. Indiferents o mistificats, els valencians viïvim presos en una espècie de passivitat confusa, que no encertem a superar: passivitat concertada sobre la nostra condició de valencians (...)” Joan Fuster “Nosaltres els valencians”. *Ob. cit.*



- De Lario Ramírez, D., *Cortes del Reinado de Felipe IV. I Cortes de 1626*. Ed. Universidad de Valencia, Departamento de historia moderna. Valencia, 1973
- Fornes, A. y Gargallo, J. *Desde el mar: una singladura por las costas valencianas*. Ed. Tandem Edicions. Valencia, 2007
- Fuster, J. *Nosaltres els valencians*, Ed. Ediciones 62, col. Llibres a l'Abast. Barcelona, 1962
- Queipo de Llano Ruiz de Saravia, José M., (1838) *Guerra de la independencia: La derrota de Napoleón*. (3 vols.). Ed. Círculo de Amigos de la Historia, Madrid, 1974
- Rivero Rodríguez, M., *El gran memorial de 1624, dudas, problemas textuales y contextuales de un documento atribuido al Conde Duque de Olivares*. Librosdelacorte .es núm. 4, año 4, invierno-primavera 2012. Ed. Instituto Universitario "La Corte en Europa". Universidad Autónoma de Madrid. Madrid, 2012
- Sanchis Guarner, M., *La Ciutat de Valencia*. Síntesis de Historia y Geografía Urbana. Ed. Cercle de Belles Arts. Valencia, 1972
- Soler Marco, V. *L'ofici de raonar: Societat, economia, política, valencianisme*. Ed. Universitat de València. Valencia, 2011
- Varios autores, *Los Valencianos, pintados por si mismos: Obra de interés y lujo, escrita por varios distinguidos escritores*. Ed. La Regeneración tipográfica de D. Ignacio Boix. Valencia, 1859
- Wilbur, S. *Responsabilidad y comunicación de masas*. Ed. Troquel. Buenos Aires, 1973



LA CALIDAD DE GOBIERNO COMO IMPARCIALIDAD. EL CASO DE LA REGIÓN DE MURCIA

José Luis Ros-Medina

Universidad de Murcia

joseluisrosmedina@gmail.com

1. Introducción

En la actualidad, nuestro país se encuentra ante un contexto de desafección e indignación de los ciudadanos hacia la política, que si bien no es nuevo, sino consecuente con las percepciones manifestadas por los españoles desde hace décadas y con una cultura política poco participativa, pesimista y contradictoria (Benedicto, 1997), ha venido a manifestarse con posiciones más marcadas en los últimos años ante una realidad económica, social y política, degradadas, pudiendo llegar a tener incluso un impacto en el panorama electoral, según muestran las últimas elecciones europeas y los estudios sobre intención de voto. Dicho incremento sobre las percepciones negativas hacia la situación política y la política en general, se pueden comprobar mediante los sucesivos estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas que, sin embargo, no evidencia el incremento de opciones antidemocráticas, por ello, es una crisis intrasistémica no intersistémica, ya que los ciudadanos manifiestan su descontento con los resultados y el funcionamiento de la democracia. Es dicha crisis la que dota de mayor entidad y oportunidad a los estudios dedicados al área de la Ética Pública en los que nos encuadramos.

Ante esta realidad y dentro de la discusión teórica en la Ciencia Política, sucede un fecundo debate entre conceptos relacionados con las características “buenas” de la democracia y el buen desempeño de la misma, que se ha venido a materializar en dos conceptos preponderantes, uno más asentado y otro emergente: calidad democrática y calidad de gobierno, respectivamente. Es importante apuntar que tanto las tesis de la teoría de la calidad de gobierno, del que este texto es un exponente, como las de la calidad democrática, son críticas con la tesis de Putman (1993), que afirmaba que el rendimiento institucional dependía de variables culturales o antiguas tradiciones cívicas, situación desde la cuál era muy complejo un cambio sobre prácticas como las corruptas, toda vez que éstas estaban asentadas en dicho mantra cultural que era altamente refractario al cambio.

Las teorías sobre calidad pretenden poner fin a este estado de cosas con diagnósticos claros sobre la situación y mecanismos de control de la calidad, que a la postre permitan implementar medidas para lograr un mejor funcionamiento de estos sistemas y, como resultado, una mayor valoración e implicación cívica de los ciudadanos. Sin embargo, estos dos conceptos que consideramos, toman caminos en parte distintos, aunque sean concomitantes. Por un lado, la calidad democrática, representada eminentemente por Leonardo Morlino y su obra *Democracias y democratizaciones* (2009), es una teoría holística sobre calidad que, por tanto, presenta una perspectiva macro o sistémica de la calidad democrática, cercana a lo que otros autores han denominado mediante conceptos como el de buen gobierno (Villoria, 2014) o gobernanza (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobato, 1999). Morlino fundamenta su planteamiento en tres variables: accountability, responsiveness y rule of law, ubicadas dimensionalmente en los procedimientos y el resultado, que llevan aparejadas otras dos variables que completan su planteamiento, la libertad y la igualdad, variables sustantivas o de contenido. Así un



sistema democrático de calidad será aquél cuyo poder estará controlado y rendirá cuentas, será permeable y accesible a las demandas ciudadanas, cumplirá las leyes y las normas dotando al funcionamiento de la economía y la sociedad de seguridad y predictibilidad, y además garantizará la consecución de unos mayores niveles de libertad e igualdad para sus ciudadanos.

Por tanto, conceptos como el de calidad democrática o buen gobierno suelen plantear una multidimensionalidad de análisis, es decir, los requisitos mínimos de una democracia de calidad se deben exigir en dimensiones a veces muy alejadas entre sí, como son las procedimentales, las de resultados, las exigencias en el acceso al poder, en el contenido, etc. Un concepto como el de Morlino es altamente complejo de aplicar al estudio empírico, aun siendo teóricamente una de las aportaciones a la disciplina más relevantes. Además, también nos encontramos con el problema añadido de que la extensión propia del término debilita la capacidad de establecer relaciones causales, y genera una dificultad añadida: cómo ponderar dimensiones a veces tan alejadas, que pueden llegar a ser complementarias, como por ejemplo el *rule of law* y la efectividad, variable esta última típicamente utilizada como integradora de los conceptos relativos a la calidad, fundamentalmente en su vertiente económica. En esa línea, Rothstein y Teorell realizaron la siguiente crítica a los trabajos del Banco Mundial de Kaufmann *et. al.*: “Esa definición es casi tan amplia como cualquier definición de “política”. Incluye cuestiones del acceso al poder y del ejercicio del poder. Por otra parte, no puede distinguir entre el contenido específico de los programas de políticas por un lado y los procedimientos gubernamentales por otro [...] Sin embargo, claramente algunas instituciones o aspectos de la “política” deben ser más importantes que otros. En resumen: si la gobernabilidad es todo, entonces tal vez no es nada” (2005: 3-4)

Ante estas dificultades, dentro del neoinstitucionalismo, están emergiendo conceptos más reducidos y manejables, pero que al mismo tiempo están dirigidos al centro del problema de la calidad. Este es el caso de la Calidad de Gobierno como imparcialidad, un concepto que atiende en exclusiva a variables procedimentales del ejercicio del poder, que, según sus principales exponentes, investigadores de la Universidad de Gotemburgo, explica exitosamente qué es un “buen gobierno”. No obstante, sigue siendo una teoría normativa, ya que plantea un principio rector de dicha acción gubernamental, en este caso la imparcialidad, pero que, en cambio, circunscribe su marco de control sólo a las acciones gubernamentales, es decir, reduce las tres dimensiones que tiene el buen gobierno o la calidad democrática, de proceso, contenido y resultado, a sólo la primera: su problema de estudio se centra en el proceso de acción gubernamental, cómo actúa el gobierno y cómo actúa la administración a su servicio, así como las relaciones entre ambos. No obstante, son muchos los trabajos que confunden este extremo: “la calidad de gobierno así entendida abarca causas, características y consecuencias del ejercicio de la autoridad. Esta definición excesivamente amplia se confunde con otros conceptos (como el de calidad de la democracia) y, más grave aún, impide separar los atributos del gobierno de los factores que lo causan y sus consecuencias, por lo que no es posible establecer relaciones causales comparables” (Cejudo *et. al.*, 2009: 121).

Así, la calidad de gobierno como imparcialidad postulada por los autores del QoG Institute consiste en el requisito de que la acción gubernamental se lleve a cabo siguiendo estrictamente el mandato legal o normativo y lo fijado en las políticas públicas, sin que puedan inmiscuirse tratos privilegiados en dicho procedimiento por razón de filiación política, personal, étnica, etc. No se trata de acabar con la política, que



es partidista o particularista en esencia, ya que supone por definición la representación de unos determinados intereses que nunca pueden ser los de todos, sino que la contienda política se exprese con antelación a la puesta en práctica de la misma. La lucha en este sentido se debe dar en el marco electoral y en el de la negociación y aprobación de normas y políticas, pero no debe seguir pesando una vez que este paso ha concluido y se pone en marcha el proceso de implementación. Aquí las burocracias deben ser profesionales, objetivas, independientes, deontológicamente fundamentadas y convenientemente incentivadas en pos de su comportamiento imparcial. Por lo tanto, el objetivo de la imparcialidad es generar límites exigentes y útiles de división entre las “esferas de comportamiento”, para que no se patrimonialice el Estado.

¿Y por qué la imparcialidad es el concepto utilizado? Primero, porque permite realizar predicciones por parte de los agentes externos al Gobierno. Segundo, reduce el riesgo en los planes de vida de los ciudadanos. Tercero, disminuyen los problemas de acción colectiva, al reducirse los costes de transacción. Cuarto, las burocracias imparciales pueden proporcionar información relevante, útil y productiva, a la sociedad. Y por último, está en contra de la discriminación, la corrupción y el resto de arbitrariedades gubernamentales. En cambio, la expectativa de un trato desfavorable o parcial, desincentiva la inversión productiva, como la económica o la educativa (Rothstein y Teorell, 2005: 5-6). La imparcialidad conecta esencialmente con el respeto a los derechos de las minorías, ya que la imparcialidad en el comportamiento de las instituciones públicas es un garante para estas minorías, que, cuando no existe, ven como los recursos públicos son sistemáticamente apropiados por sectores más o menos amplios de la sociedad apoyados por las élites extractivas (Acemoglu y Robinson, 2012).

Para explicar los efectos de la calidad de gobierno como imparcialidad sobre la sociedad se debe recurrir a la teoría de los dilemas de acción colectiva (Ostrom, 1998): según esta teoría, la conducta individual es altamente dependiente de la expectativa de conducta del resto de la sociedad, por tanto, si se considera que es probable el incumplimiento de las normas por el resto de individuos, se tendrá un fuerte incentivo para llevar tener la misma conducta. De esta forma, si en una sociedad comienzan a darse comportamientos egoístas que van en contra del interés general, pero que suponen una ganancia personal para quien los realiza, el resto de individuos comenzará a tener más incentivos para imitar tal comportamiento. Es decir, estaremos ante un círculo vicioso, al contrario que en la situación inicial donde existiría un círculo virtuoso. Los dilemas de acción colectiva de segundo grado, se dan precisamente en estos casos, dado que si los individuos adoptan mayoritariamente conductas egoístas en contra del interés general, se llegará a una situación en la que la ganancia particular de cada uno será menor que en la situación de círculo virtuoso. ¿Qué es lo que genera una u otra situación? El capital social y las prácticas de reciprocidad. ¿Y de qué depende la existencia de éstos? Pues bien, esa es la gran pregunta a la que responde desde la Universidad de Gotemburgo los miembros del QoG Institute: el capital social de una sociedad depende del funcionamiento estable de unas instituciones políticas imparciales (Rothstein 2003; Rothstein 2005). Las instituciones imparciales aumentan la confianza generalizada de los ciudadanos y permiten menores costes de transacción, por lo que promueven el crecimiento económico y dinámicas para que esas instituciones sigan funcionando de forma imparcial.



2. Material y métodos

Como ya se ha hecho notar en la introducción, optar por uno u otro de los conceptos centrales de la evaluación del rendimiento ético de un sistema político o un gobierno, implica optar por centrarnos en la evaluación de unas determinadas dimensiones de dicho sistema o gobierno y, a la postre, por una operacionalización muy distinta. Al hacerlo en nuestro caso por el concepto de calidad de gobierno como imparcialidad en la senda ya marcada por los investigadores del QoG Institute, hemos optado por dirigir la atención de nuestro estudio sólo al proceso de acción gubernamental, evitando considerar en el mismo cualquier variable exógena. No obstante, también hemos de advertir que la imprecisión y confusión en la literatura actual sobre la calidad de gobierno sobre cómo medir ésta, es notable. Nuestro planteamiento de evaluación de la calidad de gobierno se ha alejado, no obstante, de los trabajos que han utilizado variables de resultado, como la efectividad. Éste fue precisamente el debate que se originó en 2008 entre Francisco Longo, de un lado, y Bo Rosthein y Jan Teorell, de otro, mediante un cruce de artículos: el primero propugnaba la insuficiencia del principio de la imparcialidad para determinar buenos resultados y proponía complementarlo con el de la eficiencia, mientras los segundos defendieron la conveniencia de establecer la imparcialidad como principio universal evaluador de la calidad de gobierno, susceptible de ser complementado, pero siempre preponderante sobre otros como la efectividad.

De esta forma, la operacionalización que hemos escogido se concreta en cuatro columnas:

1. Seguridad en el puesto de los empleados públicos: la base para que se produzca un comportamiento imparcial de las instituciones es que éstas no sean patrimonializadas por intereses espurios o particulares, siendo la principal amenaza a esta situación ideal el acaparamiento de las instituciones por sus niveles políticos o por los grupos de interés a éstos afines. Ante esta situación el principal freno son unos empleados públicos con un conjunto de características que les puedan hacer soportar las presiones políticas o de intereses particulares: la primera que vamos a estudiar es la seguridad en el puesto de trabajo del empleado público, ya que si la situación laboral de éste es precaria, tendrá un mayor incentivo personal para obedecer y aceptar las presiones para ser parcial que sobre él se ejerzan.
2. En segundo lugar ubicaremos otra variable que también se circunscribe a los recursos humanos de la Administración, el acceso, la promoción y el resto de incentivos. Hemos considerado que el cese merecía una sección individualizada por ser la característica que explica la seguridad en el puesto y, por tanto, la capacidad de que el político de turno “elimine” o sancione laboralmente al empleado que no acate sus exigencias políticas, aunque éstas sean profundamente parciales o hasta ilegales, pero se da una categoría aparte que es la de los incentivos que el empleado tiene para actuar con base en su espíritu de cuerpo o mentalidad profesional y éstos merecen un análisis separado y posterior. Consideramos que estos incentivos vienen definidos fundamentalmente por la forma de selección del empleado público y por su retribución y carrera profesional.



3. La tercera de las dimensiones a controlar para determinar la calidad de gobierno en la Región de Murcia es la transparencia de sus instituciones, sobre todo, relativa a los procesos administrativos y de gestión, es decir, a la actividad funcionarial y los procesos en las que ésta se imbrica con la acción política, cuyo conjunto forma la acción gubernamental. La relación de la transparencia con la calidad de gobierno es clara, ya que si lo que hace la Administración está a disposición del ciudadano de forma comprensible y accesible, es más improbable que cualquier actor tuerza lo fijado en la ley o en la política hacia sus intereses particulares, ya que los ciudadanos u otros actores podrán utilizar ese incumplimiento contra los decisores políticos.
4. La cuarta dimensión de nuestro trabajo es la corrupción que es precisamente la manifestación más clara de la ausencia de imparcialidad, ya que se produce cuando se da una violación de la misma en pos de un beneficio particular. No obstante, los casos de corrupción que son investigados, judicializados y condenados, son una parte de la imparcialidad existente en el sistema y dependen de la violación de las normas administrativas o penales que lo regulen. Por tanto, habrán casos de parcialidad que no serán considerados como casos de corrupción, ya que estarán dentro de la discrecionalidad.

Todas ellas son variables que atienden al proceso de gobierno y que no se extralimitan hacia el acceso al poder ni hacia el resultado o contenido del mismo. En este sentido, también se podría emplear alguna otra variable dependiendo de cuánto estemos dispuestos a forzar esos límites. Por ejemplo, una medida de en qué grado el poder gubernamental autonómico está limitado en su discrecionalidad, como nos propone el profesor Cejudo *et. al.* (2009), aunque este extremo nos plantea dudas de si, desde el planteamiento teórico seguido por los autores del QoG Institute, no sería una variable más próxima al concepto de *accountability* y de calidad democrática (Morlino, 2009). Además, es justo hacer notar aquí una reserva importante: la calidad de gobierno no se cristaliza en una única forma de gobierno que valga para cualquier contexto, no se puede extrapolar de forma completa un modelo exitoso y creer que los beneficios y resultados se trasladarán como sucede en las ciencias naturales, “existe una falta de conocimiento sólido para cuestiones como la causalidad y lo que es clave para la calidad de gobierno en diferentes contextos políticos, económicos y culturales. Por lo tanto, aunque la investigación apunta al valor de lograr calidad de gobierno, una "medida única para todos" no es probable que sea el camino a seguir” (Holmberg *et. al.*, 2008: 34).

Por último, siendo estos los elementos de la calidad democrática, nuestra hipótesis es:

La calidad democrática de las Comunidades Autónomas explica las diferencias en su capital social entendido como confianza generalizada

El concepto de capital social es quizá el más complejo de ubicar de los utilizados en este trabajo y también el más alejado del debate de la opinión pública, pero es una variable que presenta una alta relación de retroalimentación con la calidad de gobierno, es decir, el capital social ayuda a mantener, sostener y abundar en la calidad de gobierno, pero también es dependiente de ésta y probablemente en mayor grado. Unas buenas instituciones públicas que actúen con imparcialidad son el mayor garante de un capital



social elevado (Rothstein 2003; Rothstein 2005). ¿Y qué es el capital social? Es un conjunto de elementos relacionados entre los que se encuentra la confianza en el resto de la sociedad, en las instituciones, en los representantes, en los vecinos y en los extraños, como elemento central del estado social: si confías en los demás, es más probable que se den prácticas de reciprocidad generalizada, segundo elemento del capital social, que son aquellas consistentes en cortesías, ayudas, intercambios, etc., que ayudan a solucionar los llamados dilemas de acción colectiva (Ostrom, 1998), que disminuyen los costes de transacción o intercambio en la sociedad y mejoran la eficiencia social y económica. En definitiva, el capital social es aquel tipo de capital que tiene la sociedad que le hace creer en ella misma y le permite abordar sus retos con menores costes de desconfianza. Es una percepción asentada en el conjunto de los individuos sobre el resto que influye en las expectativas sobre la acción de los otros y en base a éstas sobre las propias.

En cuanto a la obtención de los datos necesarios para evaluar las diferentes variables que conforman el concepto de calidad de gobierno que hemos empleado en este trabajo, hemos utilizado datos de carácter secundario provenientes de estudios que serán convenientemente citados a lo largo del texto, fundamentalmente para las columnas de la transparencia y la corrupción, así como para el capital social. Sin embargo, también hemos empleado el trabajo de campo para abordar un área mucho más inexplorada por trabajos empíricos, la de los incentivos a la imparcialidad en la Función Pública en España, menos aún para éstos en su escala autonómica. Por ello, realizamos un grupo de discusión entre funcionarios de carrera del subgrupo A1 de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM en adelante), que habían ostentado u ostentaban puestos directivos y pre-directivos, para que nos explicasen desde su posición privilegiada como parte de los funcionarios de mayor rango de la CARM su punto de vista sobre la imparcialidad en la Región. A dicho grupo de discusión, celebrado el día 11 de junio de 2014 a la 13h en la Escuela de Formación e Innovación de la CARM¹, y que estuvo formado por 14 participantes, también se les repartió un breve cuestionario con 15 ítems². La referencia literaria que se siguió en la elaboración del citado cuestionario fue fundamentalmente el cuestionario empleado por Rauch y Evans (2000) para evaluar las características de lo que ellos denominaron “burocracias weberianas”.

Por último, huelga argumentar por qué hemos elegido este objeto de estudio. En primer lugar, el estudio empírico de la calidad de gobierno en España es un ámbito inexplorado y no hemos podido encontrar ningún estudio que haya abordado dicha cuestión, por tanto, realizar un análisis sobre la misma supone intentar hacer frente a una laguna del conocimiento en la Disciplina. Pero, además, hacerlo sobre el nivel autonómico es bajo nuestro punto de vista más conveniente académicamente y, ello, dado que dos de las variables de la calidad de gobierno que evaluamos se dirigen a los recursos humanos. En este sentido, nuestro país presenta una de las descentralizaciones presupuestarias y de personal más importantes del entorno comparado: sólo es gestionado directamente

¹ Hemos de agradecer especialmente la colaboración en dicho trabajo de campo de D. Francisco Saavedra García, Director de la Escuela de Formación e Innovación de la Región de Murcia adscrita a la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios.

² Dicho trabajo de campo fue realizado conjuntamente por el Dr. Fernando Jiménez, profesor titular de Ciencia Política en la Universidad de Murcia, y el autor de esta comunicación, José Luis Ros, con el objeto de publicar dichos datos en un artículo ensayístico bajo el título de *La calidad de gobierno en la Región de Murcia: Mucho por hacer*, incluido en el reporte *El otro estado de la Región. Informe 2014*, de próxima publicación, así como en el Trabajo Final de Máster del mismo autor de esta comunicación, bajo el título *La calidad de gobierno en la Región de Murcia*.



por el Gobierno central, sin tener en cuenta la Seguridad Social, el 18,3% del gasto público, siendo en esta variable el penúltimo Estado de la UE-28, sólo por delante de Alemania que gestiona un 13,3%, y siendo la media de la UE-28 del 26,3%³. Y en cuanto a personal, España experimentó un proceso de transferencia forzosa desde el Estado a las CCAA con la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que desde la I hasta la VII legislatura supuso la descentralización de 813.021 empleados públicos (Gil-Ruiz y Quintana, 2006: 197).

Tabla I: Evolución en la Descentralización del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas en España⁴

	1982		2014	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Admin. Central	1.181.800	84,8%	558.802	21,9%
CCAA	44.400	3,2%	1.284.646	50,4%
Entes Locales	167.000	12,0%	560.774	22,0%
Total	1.393.200		2.404.222	

Fuente: Morata en Alcántara y Martínez, 2001, para 1982; Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, enero de 2014, para 2014.

La Tabla I muestra a la perfección el incremento de la importancia de la Administración autonómica respecto al resto. Por ello, consideramos que tiene mayor interés académico el estudio autonómico de la calidad de gobierno en nuestro país que el del nivel central, por gestionar un volumen de empleados públicos que lo duplica. Así nuestro estudio pretende realizar un análisis comparado entre CCAA, pero se centra especialmente en el caso murciano debido a la especial coyuntura que vive. Actualmente la CARM está envuelta en un proceso de transformación interna por una sustitución en la cabeza de su gobierno inédita en 18 años. De hecho, Ramón Luis Valcárcel, fue el Presidente reelegido con más años en el cargo en las pasadas autonómicas de 2011. Esta sustitución, aunque sea por un recambio del mismo partido político, abre una “ventana de oportunidad” (Kingdon, 1995), que puede ser generada por el cambio en los decisores sobre las políticas públicas. En nuestro ámbito de estudio, esto se puede comprobar por los siguientes hechos: que la Consejería más importante según el orden de prelación, Presidencia, con un cambio de su titular, haya decidido crear una nueva Dirección General encargada de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior, a la que se le encomienda “el diseño y potenciación de prácticas favorecedoras de la transparencia en la ejecución de las políticas públicas y las relaciones con la sociedad”⁵, y que desde que tomase posesión el nuevo gobierno, la transparencia haya sido uno de los pilares de su programa, al menos desde el punto de vista mediático. El primer producto tangible de esta ventana de oportunidad es la puesta en marcha de la Iniciativa Integral para la Transparencia de la Administración regional, que ha publicado desde la relación de puestos de trabajo, hasta información sobre los altos cargos, pasando por información sobre los contratos públicos, también los menores, o ha desarrollado medidas concretas para el control de los conflictos de interés.

³ Eurostat: datos de 2013.

⁴ En los datos aportados por Francesc Morata para 1982 no se distingue un apartado para universidades, así que no podemos realizar ninguna consideración a este respecto, no obstante, los datos del Boletín Estadístico para 2014 sí contienen un apartado individualizado para estos organismos autónomos y, por ello, los porcentajes de la segunda columna tienen en cuenta dicho dato.

⁵ *Decreto de Consejo de Gobierno N° 40/2014, de 14 de abril, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia y Empleo.*



3. Resultados: La Calidad de Gobierno en la Región de Murcia

3.1. La seguridad laboral

Debemos diferenciar en este sentido dos tipos de seguridades que son las que se aplican al funcionario público: la seguridad en el empleo y la seguridad en el puesto. La seguridad en el empleo del funcionario es prácticamente absoluta, ya que la condición de funcionario sólo se puede perder bajo los supuestos tasados legalmente: renuncia, pérdida de la nacionalidad, sanción disciplinaria firme de separación del servicio, pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviese carácter firme y jubilación total. Y en la CARM la potestad sancionadora se ha empleado en extremadamente pocas ocasiones (24 sanciones desde 01/01/2002 al 01/03/2013, Hernández González, 2013: 41).

En cuanto a la seguridad en el puesto, según el art. 75.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP en adelante): la condición de funcionario de carrera se desarrolla dentro de “cuerpos, escalas especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo”. Los cuerpos son estructuras de organización del empleo público basadas en la identidad profesional, mientras que los grupos son otra estructura que se entrelaza con la anterior y que se basa en los requisitos de nivel de titulación, por ejemplo, de licenciatura o grado. Los puestos pueden tener una adscripción múltiple tanto de Cuerpo como de Grupo, y así los funcionarios de carrera que estén en los cuerpos y grupos señalados podrán optar mediante las oportunas pruebas selectivas a ellos. Por último, está el nivel o categoría del puesto, que va del 12 al 30 en la CARM, otra estructura que permite el progreso laboral dentro de un mismo puesto y que también se entrelaza con las dos anteriores. El nivel del puesto está relacionado con el grado personal del funcionario, que también va del 12 al 30. Estas son los tres “apellidos” de organización del empleo público que tienen los funcionarios de carrera: cuerpo, grupo y nivel, al que se añade el puesto en sí. En función de esas estructuras de organización de los recursos humanos públicos, los funcionarios de carrera tienen una mayor seguridad laboral que el resto de empleados públicos, ya que no pueden descender en ellos una vez que los han consolidado o adquirido, y por ello los puestos que pueden ocupar sólo son unos determinados que encajen con su cuerpo, escala, subgrupo y nivel, sin embargo, el puesto en sí que ocupan no les pertenece y, por tanto, puede ser adscritos a otro.

Por todo ello, los funcionarios de carrera son considerados por nuestro grupo de discusión valedores de una mayor seguridad laboral que el resto de empleados públicos: mientras los funcionarios de carrera reciben una valoración de su seguridad de 7 sobre 10, el resto de empleados públicos de la CARM recibieron un 4,4. Por tanto, para una elevada calidad de gobierno, será aconsejable que los puestos relevantes de la Administración sean ocupados por funcionarios de carrera. Si el personal laboral no puede ocupar dichos puestos (los que ejercen potestades administrativas) porque así se lo impide la Ley (art. 9.2 del EBEP), el problema principal será planteado por los funcionarios interinos, en cuyas pruebas de selección puede no haberse exigido la misma demostración de mérito y capacidad que en los funcionarios de carrera y que presentan una seguridad laboral menor que éstos, por cuanto son susceptibles de ser cesados, además de por las mismas causas que los funcionarios de carrera, porque desaparezca la causa que dio origen a su nombramiento. Además, los datos sobre la distribución de los empleados públicos demuestran claramente que ésa es la principal figura que introduce inseguridad laboral en los empleados públicos de escala autonómica, como refleja la Tabla II.



Tabla II: Distribución de Efectivos al Servicio de las Administraciones Públicas por Clase

	Funcionarios de Carrera	Otro personal (incluye a Interinos) ⁶	Personal Laboral
Administración General del Estado ⁷	70,4	2,4	27,2
Comunidades Autónomas	68,3	21	10,7
Entidades Locales	38	6,8	55,2

Fuente: BESAP enero de 2014.

El caso concreto de la CARM puede ser analizado a la luz de los recientemente publicados datos sobre Función Pública, en base a la Iniciativa Integral de la Transparencia, que ya hemos citado. En la Tabla III se muestran los datos de la distribución de los empleados públicos por clases de las CCAA españolas y de la Región de Murcia, pero sólo el personal de sus Consejerías y Organismos Autónomos, es decir, omitiendo los datos sobre la docencia no universitaria, las instituciones sanitarias, la Administración de justicia y las fuerzas de seguridad. Por tanto, dirigimos nuestro interés a la parte más propiamente administrativa de la Administración autonómica, donde consideramos que es más relevante garantizar la imparcialidad y, por tanto, la seguridad laboral de los empleados públicos. Y en base a los datos obtenidos, comprobamos una distribución muy desigual entre ambos casos, a favor de la Región de Murcia, la cual obtendría, atendiendo a dichas distribuciones y a las valoraciones sobre la seguridad laboral realizadas por el grupo de discusión que ya hemos citado, una nota de un 6,4 global de la seguridad laboral de los empleados públicos murcianos. Aunque, no obstante, consideramos más importante no tanto ya la existencia y el grado de interinos y laborales, sino el empleo de estas figuras como puerta de atrás para amortiguar la exigencia de mérito y capacidad y, por tanto, generar un incentivo poderoso para los empleados así recabados a que sean fieles a los mandatos parciales del poder político, más aún cuando la figura del interino se convierte en vía de entrada a funcionario de carrera, dado que los concursos valoran su experiencia en la Administración.

Tabla III: Distribución de Efectivos al Servicio de las Consejerías y Organismos Autónomos por Clase de Personal

	Funcionarios de Carrera	Otro personal (incluye a Interinos)	Personal Laboral
Media de CCAA	54	35	11
Región de Murcia	76,4	21,8	1,8

Fuente: BESAP enero de 2014 para la media de las CCAA y Dirección General de Función Pública de la CARM para la Región de Murcia

La última pieza para hablar de la seguridad laboral es la cuestión de la provisión de puestos, que se da una vez se ha adquirido la condición de empleado público y consiste en ser elegido para ocupar un puesto determinado, mediante uno de los dos principales

⁶ Esta categoría engloba en el BEPSAP a personal eventual, funcionarios interinos, funcionarios de plazas no escalafonadas, contratados y personal vario. Su grupo más importante cuantitativamente es el de los interinos.

⁷ Con esta denominación se deja fuera por parte del BEPSAP a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia y Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos con Régimen Específico.



mecanismos de provisión: el concurso y la libre designación. Es importante hablar de la provisión por el segundo de los mecanismos, ya que la libre designación se basa en la discrecionalidad del político responsable para elegir libremente, como indica su nombre, al funcionario que desea que ocupe dicho puesto, siendo, además, los de máximo complemento de destino los que son provistos mediante este mecanismos. Por tanto, para llegar a lo más alto de la carrera funcional, se debe despertar cierta simpatía de los decisores políticos, al tiempo que para conservar dichos puestos, se debe mantener la misma, ya que el cese también tiene el componente potestativo y no debe argumentarse. Esta absoluta libertad del político genera la necesidad de crear una suerte de *agenda política* para los funcionarios públicos (Ramió, 2012) que perjudica la imparcialidad y la calidad de gobierno. Por tanto, debe ser una exigencia del itinerario de la calidad el desarrollar la figura del *directivo público* que el EBEP deja reposar sobre las leyes de función pública autonómicas, y en dicho desarrollo debe acotarse efectivamente su provisión para que atienda al interés general de forma justificada. Pero, además, en el caso de la Región de Murcia, parece necesario limitar bastante la extensión de la libre designación que llega a cerca del 6% de la relación de puestos de trabajo, y en su inmensa mayoría ubicados en los puestos de mayor responsabilidad administrativa, como indica la Tabla IV.

Tabla IV: Distribución de los Mecanismos de Provisión de Puestos en la CARM (%)

Libre designación		Carrera			
5,97		94,03			
Distribución de la Libre Designación por Puestos					
Puestos directivos		Pre-directivos		Otros	
9,4		62,4		28,2	

Fuente: Hernández González, 2013

3.2. Otros Incentivos a la Imparcialidad de los Empleados Públicos

Tabla V: Resultados del Cuestionario realizado a Altos Funcionarios (de 0 a 10)

Mérito y capacidad en el reclutamiento de los empleados públicos	5,9
Mérito y capacidad en la promoción interna	5,3
Incentivos profesionales de la carrera	3,2
Regulación de incompatibilidades y conflicto de interés	5,5
Trato con imparcialidad a destinatarios de políticas públicas	5,3

Fuente: Elaboración propia

La Tabla V nos arroja una información interesante teniendo en cuenta que, pese a ser una muestra muy reducida, tan sólo de 14 participantes, podemos considerar a la misma como un grupo de expertos debido a su elevada posición funcional. Comprobamos como la nota más elevada en la tabla, que aun así no llega al 6, corresponde a los procesos de reclutamiento, para estar el mérito peor calificado en la promoción interna. De hecho, esta puede ser una de las conclusiones más claras del grupo de discusión y el cuestionario: la promoción interna es valorada deficientemente, más aún en lo que se refiere al incentivo que supone para los empleados públicos. Y siendo la carrera profesional junto al salario, dos de los incentivos selectivos más importantes, y los más tangibles también, esta situación es preocupante para garantizar la imparcialidad. Ello se



puede deber a la configuración de las calificaciones de la carrera, que en nuestra opinión valoran excesivamente la antigüedad y experiencia dentro de la Administración y no otras cuestiones más encaminadas al mérito y la capacidad que vayan en la línea de incentivar la imparcialidad de los funcionarios⁸, junto con el hecho de que en la CARM no se haya desarrollado la carrera horizontal. Esta limitación de la carrera se resalta por ejemplo en el caso del Subgrupo A1, los máximos funcionarios en cuanto a la exigencia de mérito y capacidad en su acceso o promoción, acceden con un grado personal de un 22, por tanto, estando la cúspide de los niveles 28 y 30 reservados por la libre designación, un funcionario del subgrupo A1 sólo podría elevar su grado personal hasta el nivel 26, una horquilla de 4 niveles.

Además, en este apartado vuelve a aparecer una cuestión que ya hemos abordado, la libre designación, por cuanto ésta es un incentivo a la actuación aquiescente ante las decisiones políticas parciales debido a la inseguridad laboral que introduce. Para más abundamiento, el resultado del cuestionario ante la petición de que se refiriesen los criterios que predominan en este mecanismo, arrojó que 13 de los 14 participantes identificaran la “confianza personal” como uno de los criterios predominantes en su uso efectivo, 6 la “afinidad política” y sólo 4 reconociesen en él la valoración de la “experiencia, mérito y capacidad”. Este contundente resultado es si cabe más significativo teniendo en cuenta que este grupo de funcionarios han sido afectados por dicho sistema de provisión. El cuadro de los mecanismos que merman la imparcialidad en las columnas de la Función Pública, se completa con la adscripción provisional y la comisión de servicios, fórmulas de movilidad para ocupar un puesto sin adscripción definitiva que computan para los méritos de un concurso que provea el puesto con carácter definitivo y pueden ser utilizadas por el poder político para beneficiar a los funcionarios afines y que así éstos tengan más puntuación para hacerse con el puesto como funcionarios de carrera.

El último apartado de la Tabla V, el de la imparcialidad de las políticas públicas en la CARM, tasado en un 5,3, puede considerarse una nota media del resto, por cuanto les pide directamente a los participantes que valoren el resultado de las demás cuestiones, y la nota obtenida, un aprobado justo, es preocupante para una alta exigencia de calidad de gobierno.

3.3. La Transparencia

En la evaluación de la transparencia autonómica supone una referencia imprescindible el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU), cuya última oleada de 2014 situó a la Región de Murcia en la penúltima posición autonómica. No obstante, también se debe destacar la mejora global respecto de 2012 de un 43,6%. Además, según la propia Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior⁹, las reformas de la Iniciativa Integral para la Transparencia no fueron evaluadas por Transparencia Internacional en su último informe ya que dicha evaluación se realizó a comienzos de julio de 2014 para el caso de la Región de Murcia

⁸ La valoración de los *concursos generales* (BORM nº 43 de 20 de febrero) fija una valoración de la experiencia en la Administración mediante diversas vías con un máximo de 66 puntos, el 79% del total, mientras que la formación continua tiene 12 puntos, un escaso 12%, y, por su parte, la formación académica oficial sólo obtiene un máximo de 6 puntos, un exiguo 7%.

⁹ Consultada en el marco del Trabajo Final de Máster *La Calidad de gobierno en la Región de Murcia* por el autor de esta comunicación.



y las medidas de la Iniciativa Integral para la Transparencia comenzaron a ponerse en práctica el 20 de julio de 2014.

Tabla VI: Resultados del Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas

INCAU 2014	Murcia	Media 17 CCAA	Diferencia %
Información sobre la Comunidad Autónoma	85,7	91,6	-6,44
Relaciones con los ciudadanos y la sociedad	85,7	94,1	-8,93
Transparencia económico-financiera	53,8	76	-29,21
Transparencia de las contrataciones, obras y suministros	88,9	89,5	-0,67
Transparencia en materia de ordenación del territorio, urbanismos y obras públicas	100	95	5,26
Indicadores nueva Ley de Transparencia	68,8	86,8	-20,74
Transparencia global	79	88,6	-10,84

Fuente: Transparencia Internacional España

También son importantes de destacar los datos del cuestionario, ya que en el mismo la transparencia en los procesos administrativos fue valorada con un 4,9 sobre 10 y durante el grupo de discusión sus integrantes dejaron patente su punto de vista negativo sobre la transparencia interna y externa de la organización pública.

3.4. La corrupción

Como ya dijimos, la corrupción es la manifestación más clara de la ausencia de imparcialidad y, en este sentido, la percepción de la corrupción que tienen los murcianos es bastante preocupante aunque no sea de las más altas entre las CCAA: el 70,3% cree que hay mucha o bastante corrupción en la política autonómica a octubre de 2012, fecha del último barómetro autonómico del CIS¹⁰, que también nos mostraba, como recoge Jiménez (2014), que Murcia era la 5ª Comunidad en el diferencial entre los ciudadanos que veían más corrupción en su propia Comunidad que en el resto y los que no, siendo sólo 1,5 puntos porcentuales mayor los que no veían más corrupción que los que sí percibían más corrupción, cuando la media sin ponderar de todas las CCAA fue de -16,7 puntos en ese índice.

En cuanto a datos de los niveles de corrupción efectivos en las distintas CCAA hay pocas referencias y quizá la más fiable sea la reportada por el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial en 2013 que fijaba en 1661 los delitos relacionados con la corrupción política. Poniéndolos en relación con la población y el número de estructuras políticas, en este caso ayuntamientos, podemos realizar alguna conclusión: la Región de Murcia no es una de las CCAA más corruptas, dado que se sitúa por encima de la media de 28.372 habitantes por caso de corrupción política, mientras que sí está por debajo de la media en relación a estructuras administrativas necesarias por caso de corrupción, lo que puede ser significativo a la hora de trasladar una visión a la población de una alta extensión de la corrupción política.

¹⁰ CIS: Estudio N° 2956. Pregunta 31.



Tabla VII: Causas Abiertas de Corrupción en 2013

CCAA	Casos	Población/Casos ¹¹	Municipios/Casos
Andalucía	541	15.514	1,4
Aragón	12	111.526	60,9
Asturias	15	71.187	5,2
Baleares	49	22.655	1,4
Canarias	149	14.129	0,6
Cantabria	51	11.569	2,0
Castilla-La Mancha	67	37.590	13,7
Castilla y León	78	26.851	28,8
Cataluña	128	58.445	7,4
Extremadura	47	23.425	8,2
Galicia	95	29.073	3,3
La Rioja	4	79.660	43,5
Madrid	153	41.926	1,2
Murcia	41	35.658	1,1
Navarra	10	63.895	27,2
País Vasco	7	311.001	35,9
Comunidad Valenciana	200	24.935	2,7
Total	1647	28.372	4,9

Fuente: CGPJ

Por último, una de las preguntas del cuestionario fue referida a la imparcialidad en el trato a los licitadores, obteniendo una valoración de 5,6 sobre 10, una nota muy reducida si consideramos que un trato no imparcial en una licitación puede ser constitutivo de delito y, por tanto, corrupción política o administrativa.

4. Las Implicaciones de la Calidad de Gobierno: El Capital Social

Nuestra hipótesis de trabajo, heredera de la teoría desarrollada por los autores del QoG Institute, relacionaba la calidad de gobierno con el capital social, haciendo dependiente a este último de la primera. Sin embargo, no hemos encontrado datos suficientes y adecuados para ello, por lo que hemos considerado el fraude fiscal (ámbito mucho más evaluado a escala autonómica) como variable proxy del capital social y las prácticas de reciprocidad: el nexo de unión entre ambos es evidente y queda sobradamente argumentado en la Introducción, basándonos en los dilemas de acción colectiva y en la relación de carácter inversa que tienen las instituciones imparciales sobre los comportamientos *outsiders*. Si las instituciones son imparciales promueven las prácticas de reciprocidad y la confianza intersubjetiva, del lado contrario, si son parciales promueven los comportamientos egoístas y la confianza particularizada en los grupos de afines, fomentando los contactos sociales en contra del mérito y la capacidad. Por tanto, en las sociedades donde se da un alto fraude fiscal se han dado prácticas de parcialidad institucional y baja calidad de gobierno que las han alentado.

¹¹ Datos de población extraídos del INE a 1 de enero de 2013



Tabla VIII: Intensidad de la Corrupción Política a Nivel Demográfico e Intensidad del Fraude Fiscal

Ciudadanos por cada caso de corrupción						
Fraude Fiscal	Por encima del promedio			Por debajo del promedio		
	CC.AA.	Corrupción	Fraude	CC.AA.	Corrupción	Fraude
Por encima del promedio	Extremadura	23425	29,2	Castilla-La Mancha	37590	27,3
	Andalucía	15514	25,5	Murcia	35658	24,7
	Canarias	14129	26,1	Galicia	29073	24,2
	Castilla y León	26851	25,2	Asturias	71187	24
	Comunidad Valenciana	24851	24,9			
	Baleares	22655	23,3			
Por debajo del promedio	Cantabria	11569	20,6	Cataluña	58445	23
				La Rioja	79660	22,7
				Aragón	111526	21
				Madrid	41926	16,3

Fuente: Elaboración propia. Para el Fraude Fiscal se han obtenido los valores autonómicos sobre los datos de Gestha 2014

Poniendo en relación la intensidad de la corrupción política variable proxy de la imparcialidad, sobre todo, de la imparcialidad percibida, con el nivel de fraude fiscal, encontramos una distribución en la que hay simultaneidad de las variables en 12 de las 17 CCAA y en 2 más (Murcia y Galicia) niveles de corrupción que están levemente por debajo del promedio y niveles de fraude fiscal superiores al promedio, pero también cercanos. Solamente hay tres casos que se apartan claramente de la regla: Cantabria con la mayor intensidad de corrupción y niveles bajos de fraude (aunque se hace interesante notar que es un CA donde la corrupción percibida es muy baja, sólo el 48,7% creía que había “mucho” o “bastante” corrupción)¹², Castilla-La Mancha con uno de los mayores índices de fraude y baja corrupción y Asturias con un nivel de fraude alto y una corrupción muy poco intensa en relación a su población.

5. Conclusiones

El apartado final de este trabajo debería haber concluido con la puesta en relación del resto del mismo con indicadores que midiesen directamente la confianza generalizada, como, por ejemplo, preguntas dentro de una encuesta de opinión que la testasen, pero ello no es posible a escala autonómica, ya que el CIS no ha empleado esas preguntas en sus barómetros autonómicos y tampoco hemos considerado otros trabajos que lo hiciesen. Por ello, no hemos podido contrastar nuestra hipótesis, sino sólo aproximarnos

¹² Según el Barómetro III, realizado en octubre de 2012. Estudio N° 2956.



a la relación entre calidad de gobierno como imparcialidad y confianza generalizada y prácticas de reciprocidad mediante variables proxy. No obstante, consideramos que posteriores investigaciones ratificarán la relación causal entre instituciones imparciales y prácticas de confianza y reciprocidad a escala autonómica, siendo estas últimas, variable dependiente de las primeras. Concluiremos, pues, recomendando que éstos se dirijan a medir la confianza intersubjetiva de los ciudadanos y a estimar la percepción de imparcialidad que tienen de sus instituciones gubernamentales autonómicas, diferenciando las de carácter político, los gobiernos autonómicos, de sus respectivas administraciones, para dotar de mayor rigor y nitidez a dichos datos.

6. Anexo

6.1. Cuestionario utilizado en el trabajo de campo referido.

CUESTIONARIO CARM

1. ¿Cómo calificaría la seguridad en el puesto de trabajo de los *funcionarios de carrera* en la administración autonómica de la Región? Utilice una escala de 1 a 7, en la que 1 significa que la seguridad es muy precaria y 7 que los funcionarios son completamente inamovibles de su puesto de trabajo.

Muy precaria						Completa inamovilidad	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

2. ¿Y la seguridad en el puesto de trabajo del *resto de los empleados públicos* en la administración autonómica de la Región? Utilice una escala de 1 a 7, en la que 1 significa que la seguridad es muy precaria y 7 que los funcionarios son completamente inamovibles de su puesto de trabajo.

Muy precaria						Completa inamovilidad	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

3. Califique de 1 a 7 los procesos más habituales de *reclutamiento* de empleados públicos en la CARM, sabiendo que 1 significa que estos procesos no ofrecen suficientes garantías para valorar el mérito y la capacidad de los aspirantes y 7 que los garantizan plenamente.

No suficiente garantía						Mérito y capacidad plenamente garantizados	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

4. Califique ahora de 1 a 7 los procesos más habituales de *promoción* de los empleados públicos en la CARM, sabiendo que 1 significa que estos procesos no ofrecen suficientes garantías para valorar el mérito y la capacidad de los aspirantes y 7 que los garantizan plenamente.



No suficiente garantía						Mérito y capacidad plenamente garantizados	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

5. En concreto, ¿qué criterios suelen predominar al cubrir los puestos de libre designación?

- Afinidad política
- Confianza personal
- Experiencia, mérito y capacidad
- Otros. ¿Cuál?: _____

6. Y ¿cómo es la *carrera profesional* de los empleados públicos? Conteste 1 si el diseño de la carrera es deficiente y no ofrece suficientes incentivos a lo largo de la vida profesional y 7 si existe un diseño de carrera que permite estimular el máximo rendimiento de los empleados públicos a lo largo de su vida activa.

Diseño deficiente. No estímulos						Incentivos constantes a lo largo de la vida profesional	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

7. ¿Existe una buena regulación y un buen diseño organizativo para resolver las dudas que un empleado público tenga en cuanto a *incompatibilidades* y posibles *conflictos de interés* en los que pudiera incurrir en su actividad profesional? 1 significa que no existe en absoluto y 7 que el sistema para evitar incompatibilidades y conflictos de interés es perfectamente adecuado.

Inexistente						Perfectamente adecuado	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

8. ¿Garantizan los sistemas de contratación en la práctica un trato absolutamente imparcial y equitativo de los *licitadores* potenciales en los concursos?

No suficiente garantía						Imparcialidad y equidad totalmente garantizadas	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99



9. Califique de 1 (mínima) a 7 (máxima) la *transparencia* de los procesos administrativos en la administración autonómica.

Mínima						Máxima	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

10. ¿Con qué frecuencia se recurre a la *compatibilidad* con el ejercicio de actividades privadas entre los altos funcionarios de la Región?

Mínima						Máxima	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

11. ¿Y a la *excedencia* voluntaria?

Mínima						Máxima	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

12. ¿Y cómo juzga la *imparcialidad* con la que la administración autonómica trata a los potenciales beneficiarios de sus políticas?

Mínima						Máxima	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

13. Hace ya unos cuantos años que en todas las administraciones públicas se viene produciendo el fenómeno conocido como la "*huida del derecho administrativo*". Esto es, la creación de entes públicos en paralelo a la administración tradicional como Fundaciones, empresas públicas, etc. con la promesa de agilizar los procedimientos aún a costa de dificultar el funcionamiento de los controles internos. De 1 a 7 califique el *grado de extensión* de estas prácticas en la CARM, siendo 1 inexistente y 7 extraordinariamente frecuente.

Inexistente						Muy frecuente	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

14. Y ¿qué tipo de *criterios* predominan en el *funcionamiento* de estos órganos? Diga 1 si sólo prevalecen los criterios políticos en su actuación y 7 si son exclusivamente criterios profesionales.

Políticos						Profesionales	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99

15. Por último, ¿con qué criterios se producen con más frecuencia los *nombramientos* para los puestos directivos de este tipo de órganos?

Políticos						Profesionales	NS	NC
01	02	03	04	05	06	07	88	99



6.2. Resultados desagregados del cuestionario

	P.1 ¹³	P.2	P.3	P.4	P.5 ¹⁴	P.6	P.7	P.8	P.9	P.10	P.11	P.12	P.13	P.14	P.15
Entrevista 1	7	2	4	5	CP y EMC	2	4	6	4	5	88	6	5	4	3
Entrevista 2	5	2	5	4	CP	3	6	6	5	6	2	3	3	2	1
Entrevista 3	4	2	5	3	CP, EMC y AP	1	2	3	1	1	5	1	2	3	2
Entrevista 4	4	3	4	4	CP	2	5	3	5	3	2	4	4	5	1
Entrevista 5	6	4	5	5	CP	2	5	6	5	6	4	5	4	5	2
Entrevista 6	4	4	5	4	CP	3	5	5	3	1	1	4	4	3	1
Entrevista 7	4	2	3	4	AP y CP	1	5	5	3	4	3	4	7	1	1
Entrevista 8	6	5	6	4	CP y EMC	3	4	5	4	3	88	4	7	5	1
Entrevista 9	5	2	4	3	AP	1	3	4	5	88	88	5	4	2	1
Entrevista 10	5	2	3	4	AP y CP	2	3	4	3	88	88	3	5	3	1
Entrevista 11	4	3	3	3	CP y EMC	3	3	4	3	2	1	4	4	3	3
Entrevista 12	5	3	4	3	AP y CP	3	4	4	3	3	2	5	5	3	3
Entrevista 13	6	7	2	2	AP y CP	2	4	88	2	2	88	2	4	2	1
Entrevista 14	4	2	5	4	CP	3	1	5	2	2	2	2	3	3	1
Media	4,93	3,07	4,14	3,71		2,21	3,86	4,62	3,43	3,17	2,44	3,71	4,36	3,14	1,57

¹³ Abreviatura de "Pregunta 1".

¹⁴ AP (afinidad personal), CP (confianza política) y EMC (experiencia, mérito y capacidad).



7. Bibliografía

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson 2012, ¿Por qué fracasan los países? Barcelona: Deusto.
- Benedicto, José 1997, “Las bases culturales de la ciudadanía democrática en España”, en Pilar del Castillo e Ismael Crespo (Ed.) *Cultura Política*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cejudo, Guillermo, Gilberto Sánchez y Dionisio Zabaleta 2009, “El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad de gobierno”. *Política y Gobierno*, vol. 26, núm. 1, págs. 115-156.
- Hernández González, José David: La necesaria articulación de una función directiva profesional en la administración pública de la Región de Murcia. Trabajo no publicado, Universidad de Murcia, Trabajo de Final del Máster de Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Curso 2012-2013.
- Jiménez, Fernando 2014, “El círculo vicioso de la corrupción en Galicia y las oportunidades para romperlo”. *Grial*, núm. 203.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Zoido-Lobaton 1999, *Governance Matters*. Policy Research Working Pappers, 1999, World Bank.
- Longo, Francisco 2008, “Quality of Governance: Impartiality is not enough”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, núm. 2, págs. 191-6.
- Morlino, Leonardo 2009, *Democracia y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- Ostrom, Elinor 1998, “A behavioral approach to the Rational Choice Theory of collective action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997” *The American Political Science Review*, vol. 92, núm. 1, págs. 1–22.
- Putman, Robert 1993, *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Ramió, Carles 2012, *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: La Catarata.
- Rauch, James y Peter Evans 2000, “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”. *Journal of Public Economics*, vol. 75, núm. 1, págs. 49-71.
- Rothstein, Bo 2003, “Social Capital, Economic Growth and Quality of Government: The Causal Mechanism”. *New Political Economy*, vol. 8 núm. 1, págs. 49-71.
- Rothstein, Bo 2005, *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo y Jan Teorell 2005, *What is quality of government? A theory of impartial political institutions*, QOG Working Paper Series, 2005:6, QoG Institute.
- Villoria, Manuel 2014, *Buen gobierno: el fortalecimiento ético y las políticas de integridad como instrumento para el desarrollo sostenible, la calidad democrática y la cultura de la legalidad*. Documento de presentación conceptual. CLAD, Asunción (Paraguay). En proceso de publicación.



IMPLANTACIÓN DE MEDIDAS DE BUEN GOBIERNO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA: “LA INICIATIVA INTEGRAL DE TRANSPARENCIA”

Manuel Pleguezuelo Alonso
Director General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior
Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

1. Contextualización

1.1 Reestructuración de ejecutivo autonómico: transparencia prioritaria

En el contexto de la reestructuración de gobierno autonómico de la Región de Murcia, tras la dimisión a primeros de Abril de 2014 del presidente Ramón Luis Valcárcel para formar parte de la candidatura del partido popular al Parlamento Europeo de cara a las elecciones del 25 de mayo de 2014, el lunes 7 de Abril es elegido por la Asamblea Regional (Parlamento Autonómico de la Región de Murcia) el Diputado Regional Alberto Garre López.

En su primer discurso ante la Cámara en calidad de Presidente del Ejecutivo, Alberto Garre hizo expresa referencia a realizar una nueva manera de hacer política, exigiendo a su gobierno “menos moqueta y más calle”.

A continuación, establecía, junto con el Empleo, la transparencia como una línea prioritaria en su acción de gobierno, y así lo expresaba:

Discurso de investidura de Alberto Garre (07/04/2014):

“Nos corresponde a nosotros, a través de la futura Ley de Transparencia limitar hasta la mínima posibilidad de comportamientos irregulares y al poder judicial resolver en justicia y con celeridad los asuntos pendientes”. [...]

“Impulsaremos un Programa de Eficiencia Administrativa y Transparencia, para avanzar en la simplificación administrativa.” [...]

“Nuestra meta es mantener esta posición y por ello les anuncio que el nuevo Gobierno que voy a formar va a caracterizarse por la eficacia, la transparencia, la austeridad, el rigor y la racionalización de los recursos que los ciudadanos ponen en nuestras manos, con el objetivo prioritario de crear empleo, alcanzar el crecimiento económico y garantizar los servicios del Estado de bienestar con un alto nivel de calidad”.

1.2. Creación de una Dirección General competente, de manera expresa, en materia de de transparencia y participación ciudadana.

Mediante Decreto de la Presidencia n.º 4/2014, de 10 de abril, de reorganización de la Administración Regional (BORM n. 84, de 11 de abril), se crea la Consejería de Presidencia y Empleo; y a través del Decreto de la Presidencia n.º 6/2014, del mismo día, se nombra a don José Gabriel Ruiz González Consejero de Presidencia y Empleo.

En este contexto, una semana más tarde se publica el Decreto de Consejo de Gobierno n.º 40/2014, de 14 de abril (BORM n 87, de 15 de abril), por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia y Empleo.

De su redacción destaca en su artículo 9 la creación de una nueva materia expresamente definida en la estructura administrativa del Gobierno:



“La Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior asume las competencias relativas a la Unión Europea y Acción Exterior, y las relaciones con las comunidades asentadas fuera de la Región.

Asimismo asume, con carácter transversal, la planificación y coordinación general de las políticas públicas dirigidas al fomento de la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones en los asuntos de interés público, el fomento del asociacionismo, el diseño y potenciación de prácticas favorecedoras de la transparencia en la ejecución de las políticas públicas y las relaciones con la sociedad.”

Siguiendo esta pretensión, el principal diario autonómico, el diario La Verdad, anuncia en su portada del miércoles 16 de abril *“Un joven politólogo asume el reto de aproximar la Comunidad a la sociedad”*, enfatizando en lo prioritario del impulso de la transparencia y el acercamiento de las instituciones a los ciudadanos. Y mediante Decreto de Consejo de Gobierno nº 90/2014, de 21 de abril, se nombra a don Manuel Pleguezuelo Alonso, Director General de participación ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior de la Consejería de Presidencia y Empleo. (BORM n. 94, de 25 de abril).

Inicialmente, al estar definida la nueva Dirección General una vez empezado el ejercicio presupuestario, no se contemplan partidas específicas en el Presupuesto de la CARM que soporten estas nueva competencias de participación ciudadana y aplicación de la transparencia. Ello se subsana con la asunción de estos gastos por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Empleo.

Con respecto a los recursos humanos necesarios para afrontar estas tareas, inicialmente en las primeras semanas se recluta a dos empleados públicos con perfiles específicos para poner en marcha este nuevo “departamento”: un documentalista experimentado en la gestión de contenidos y aplicaciones informáticas, que empiece a trabajar en los aspectos de publicidad activa para aplicar medidas de transparencia pública; y un animador sociocultural, con experiencia en trabajo con asociaciones juveniles, para el área de diagnóstico e implantación de medidas de participación ciudadana.

Posteriormente se incorpora un técnico superior jurídico con conocimientos y experiencia sobre la estructura de la Administración Pública Autonómica, para coordinar la priorización e impulso de medidas que requieran implicación del resto de departamentos de la CARM que han de actuar de suministradores de datos tanto para las medidas de publicidad activa como ante el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía.

Mediante Decreto 167/2014, de 20 de junio,(BORM n 143, de 24 de junio) se modifica la estructura de los órganos directivos de la Consejería de Presidencia y Empleo y se hace depender de la Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior el Centro de Documentación e Información (CEDI) de la Consejería.

Con esta incorporación, una documentalista se incorpora al equipo de transparencia, y el resto sirven de apoyo en búsquedas de información, legislación y estudios comparativos entre las distintas Comunidades Autónomas sobre la situación de las políticas públicas de transparencia y participación ciudadana.

1.3. Contactos con el Pacto por la Transparencia

Con carácter simbólico, la primera visita que el nuevo Director General recibe en su despacho es la de los miembros promotores del Pacto para al Transparencia de la



Región de Murcia (www.pactotransparencia.org), grupo de intelectuales, académicos y profesionales de diversos sectores de la sociedad murciana que elaboran un manifiesto con diversos compromisos básicos para la aplicación de medidas de transparencia en las instituciones.

Fruto de esa visita, posteriormente fue la recepción por parte del Consejero de Presidencia y Empleo, exponiendo la disposición del Gobierno a aplicar estos postulados y a ir estableciendo avances en estos ámbitos.

Esta entidad es al que se erige en principal portavoz ante los medios de comunicación como grupo de presión sobre las obligaciones de buen gobierno de las instituciones públicas y partidos políticos.

2. Situación con INCAU (Índice de Comunidades Autónomas de la Entidad Transparencia Internacional)

2.1. Metodología del INCAU

Transparencia Internacional es una entidad sin ánimo de lucro, de reconocido prestigio en la elaboración de estudios e informes sobre las medidas de transparencia públicas de las instituciones. (www.transparencia.org.es).

Desde la sección de esta entidad en el ámbito español, se elaboran distintas mediciones sobre medidas de transparencia a través de las páginas web de instituciones. Entre ellas, se elabora una medición cada dos años a todas las Comunidades Autónomas, que deriva un índice denominado INCAU.

A finales de Abril de 2014, se envió a cada Comunidad Autónoma, a título informativo, el Cuadro de los 80 Indicadores que se iban a utilizar en las evaluaciones del INCAU. A finales de Mayo se les envió un Cuestionario que contiene dichos indicadores, ya pre relleno por TI-España, el cual recoge una puntuación derivada de una valoración previa y externa realizada por esta organización, y que constituye una puntuación mínima de partida para cada Comunidad Autónoma, a la que se podrá añadir, en su caso, la correspondiente a la información nueva que las Comunidades Autónomas hayan podido incorporar en el Cuestionario y en su página web.

Las CC.AA. podrán acabar de cumplimentar el Cuestionario (o dar su conformidad al mismo), indicando la localización exacta de los datos que hayan incorporado respecto a cada indicador, de forma que TI-España podrá realizar la oportuna verificación de dichos datos añadidos. En esta ocasión se estipuló como fecha límite el 27 de junio.

Finalmente, y en función de la valoración total obtenida por cada una de las CC.AA. evaluadas, TI-España elabora la clasificación o ranking final de transparencia de dichas CC.AA. (valorados entre 1 y 100) tanto a nivel global, como en cada una de las cinco áreas de transparencia que se han evaluado.

ESTRUCTURA DE LOS INDICADORES DE MEDICIÓN PARA EL INCAU:

A) INFORMACIÓN SOBRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (C.A.) (21 indicadores)

- 1.- cargos electos y de designación política de la c.a. (5)
- 2.- organización y patrimonio de la c.a. (9)
- 3.- normas e instituciones autonómicas (7)



B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD (14 indicadores)

- 1.- características de la página web de la c.a. (3)
- 2.- información y atención al ciudadano (5)
- 3.- grado de compromiso para con la ciudadanía (6)

C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA (13 indicadores)

- 1.- información contable y presupuestaria (4)
- 2.- transparencia en los ingresos y gastos (6)
- 3.- transparencia en las deudas de la c.a. (3)

D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS, OBRAS Y SUMINISTROS (9 indicadores)

- 1.- procedimiento de contratación de servicios (3)
- 2.- seguimiento y control de la ejecución de obras (4)
- 3.- relaciones y operaciones con proveedores y contratistas (2)

E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y OBRAS PÚBLICAS (7 indicadores)

- 1.- ordenación territorial y urbanismo (5)
- 2.- informes, anuncios y licitaciones de obras públicas (2)

F) INDICADORES NUEVA LEY DE TRANSPARENCIA (AL) (16 indicadores)

- 1.- planificación y funcionamiento de la c.a. (3)
- 2.- contratos, convenios y subvenciones (6)
- 3.- altos cargos de la c.a. y entidades participadas (3)
- 4.- información económica y presupuestaria (4)

2.2. Resultados INCAU en la Región de Murcia

En las anteriores recopilaciones de información para cumplimentar el Cuestionario de los indicadores de Transparencia Internacional (ediciones de 2010 y 2012), el INCAU fue tratado en la Administración autonómica por parte de la Dirección General de Comunicación.

Por primera vez en 2014, habida cuenta de la recién creada Dirección General encargada de la aplicación transversal de las medidas de transparencia, se implica a las distintas Consejerías para que recojan la información derivada de cada uno de sus departamentos, de la manera más urgente posible, y alimenten los indicadores del INCAU.

Los resultados, pese a la premura, han supuesto pasar de una puntuación inicial de 37 conforme a la valoración externa que hace TI-España al mandar el Cuestionario, a una cifra de 78,8 una vez recogidos los campos que las distintas Consejerías habían tenido tiempo de incorporar.

Con esta elevación, teniendo en cuenta que la calificación global en la edición anterior era de 55, la Región de Murcia se coloca en una de las que más ha avanzado en puntuación (una mayor diferencia entre el número de indicadores cotejados en 2012 y en 2014), aunque eso no se traduce en un gran ascenso en el ranking, pues tan sólo se



pasa de la posición 17 a la 16. Si bien, con una puntuación que difiere en muy pocos puntos de las siguientes, lo que la coloca muy cerca de la media española 2014.

La evolución del INCAU en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en las tres ediciones anteriores es la siguiente:

Puntuaciones obtenidas en el INCAU en las áreas de transparencia puntuación media (entre 1 y 100)

Año 2010

Transparencia global: 70,0

- a) Información sobre la Comunidad Autónoma 65,2
- b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad 68,4
- c) Transparencia económico-financiera 82,4
- d) Transparencia en las contrataciones de servicios y suministros 62,5
- e) Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas 69,2

Año 2012

Transparencia global: 55,0

- a) Información sobre la Comunidad Autónoma 59,1
- b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad 84,6
- c) Transparencia económico-financiera 42,9
- d) Transparencia en las contrataciones de servicios y suministros 33,3
- e) Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas 57,1
- f) Indicadores nueva ley de transparencia 46

Año 2014

Transparencia global: 78,8

- a) Información sobre la Comunidad Autónoma 85,7
- b) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad 85,7
- c) Transparencia económico-financiera 53,8
- d) Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros 88,9
- e) Transparencia en materias de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas 100
- f) Indicadores nueva ley de transparencia 68,8



2.3. Críticas a Transparencia Internacional, ejemplos de la agenda y de la publicación de las Actas de C.G.

Es importante reseñar que el método INCAU y similares ediciones ha sido pionero y referente en los últimos años en materia de medición de transparencia de Administraciones Públicas. Pero vista la especialización en la materia, los criterios y la selección de indicadores, así como la falta de especificación de los requisitos para considerar si cierta información es calificada como existente en la web o no (la falta de gradación, sino un sí o no uno, lo que se traducen en un 1 o un 0 en la puntuación), son mejorables.

El INCAU mide excesivamente el punto de vista cuantitativo pero no se hace hincapié en el aspecto cualitativo, no se valora la calidad de la información que aparece en la web ni la accesibilidad de la misma, si su lenguaje es claro o cuántas pestañas o ventanas has de abrir en internet para conseguir llegar a la misma.

Metodológicamente se considera oportuno redefinir e ir incorporando estos criterios para mejorar la calidad de la medición.

Un ejemplo concreto es la aparición de medidas sobre la publicación de las agendas de los altos cargos. Se cuenta como buena, con un 1, la publicación de las previsiones informativas que se hacen públicas a efectos de convocatoria de medios de comunicación, cuando en realidad esa publicidad no es de la agenda del cargo público, pues no aparecen el resto de actos y reuniones que se puedan mantener que no suponen presencia de la prensa.

3. La iniciativa integral para la transparencia

La coyuntura normativa en la que se encuentra el Gobierno regional para impulsar la transparencia se centra en la legislación estatal (Ley 19/1013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), habida cuenta que no existe legislación autonómica que amplíe lo regulado en esta materia. En estos mismos meses, este departamento de la CARM ha impulsado los trabajos de la Asamblea Regional en aras de conseguir un texto normativo para la Región de Murcia, que sirviera de ampliación y desarrollo de lo establecido con carácter básico por el Estado.

Ante este panorama legislativo, en el ámbito que corresponde estrictamente al Ejecutivo regional, la sistematización del plan de trabajo para los siguientes seis meses y la primera de las medidas concretas en materia de aplicación de políticas de transparencia pública fue la Iniciativa Integral para la Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Esta fue aprobada por Consejo de Gobierno el 30 de mayo de 2014, lo que supone una línea clara y sistematizada de implicación de diversos actores, de medidas con plazos y de metodologías colaborativas que deben empezar a aplicarse.

3.1. Adopción al máximo nivel: Acuerdo de Consejo de Gobierno de la CARM

Como explicaba su principal impulsor o mentor, el Consejero de Presidencia y Empleo, se concreta la abstracción de aplicar de manera transversal la publicidad activa y la transparencia pública mediante la selección de unos contenidos claros que se hacen públicos de manera clara y accesible, y en formatos reutilizables.



Extracto del borrador de la Comparecencia del Consejero en la Asamblea el 17/06/2014, de presentación de la Iniciativa Integral de Transparencia:

“El gobierno de la Región de Murcia asume los principios y exigencias de la nueva gestión pública, configurando una Administración cercana al ciudadano, que le es de utilidad y que funciona de manera ágil y diligente. Esas fueron las palabras del Presidente Garre en su investidura: ADMINISTRACIÓN CERCANA, ÁGIL Y ÚTIL.

Por ello, esta concepción de la toma de decisiones políticas y de administrar los recursos públicos necesita de unas instituciones que gobiernen de manera abierta

- *que sean participativas e impliquen a la ciudadanía en el proceso de negociación y determinación de cada medida;*
- *que sean transparentes y permitan que cualquier ciudadano tenga acceso a su información,*
- *que rindan cuentas de cuánto se ingresa y cuánto y cómo se gasta.*
- *que estén en permanente colaboración con otras Administraciones Públicas, con los representantes de la sociedad civil y con cualquier agente que intervenga en el proceso de toma de decisiones.*

En esta manera de entender la función de gobierno, la transparencia y el acceso a la información que generan las instituciones se consolidan como elementos esenciales que ponen en el centro de las políticas a la ciudadanía. [...]

El Gobierno regional quiere con esta iniciativa integral de transparencia colocar al ciudadano en el papel de auditor de su gestión, de manera que los datos referidos a quién forma parte de la toma de decisiones públicas y cómo se han tomado esas decisiones estén al alcance de todos.

De conformidad con el acta de 30 de mayo de 2014, de aprobación por el Consejo de Gobierno de la Iniciativa Integral de Transparencia de la Administración Pública de la CARM, las medidas se explicitan de la siguiente manera:

1. Creación de un Portal de la Transparencia vinculado a la web de la Comunidad Autónoma, que impulsará y coordinará la Consejería de Presidencia y Empleo, a través de su Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior, en el que se publicará la siguiente información:
 - a) Los presupuestos, con una descripción sencilla y accesible a los ciudadanos de las principales partidas presupuestarias que les permita conocer de forma clara cuánto dinero se va a destinar a cada actuación y a cada departamento, publicándose trimestralmente el grado de ejecución de tales partidas.
 - b) Los contratos, convenios, subvenciones y ayudas públicas, con indicación de su importe y destinatario.
 - c) Las cuentas anuales, informes de auditoría de cuentas y de fiscalización emitidos por órganos de control externo, de los organismos autónomos y entidades públicas empresariales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, así como de los entes del sector público regional.
 - d) Datos sobre el parque móvil regional, tales como número de vehículos disponibles, marca, modelo y uso al que están asignados.
 - e) El perfil profesional de todos los altos cargos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las funciones que tienen



asignadas. En este sentido, se consideran altos cargos los definidos como tales en el artículo 2 de la Ley 5/1994, de 1 de agosto, del Estatuto Regional de la Actividad Política.

f) Las retribuciones percibidas anual y mensualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades del sector público regional. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

El Consejo de Gobierno designará en cada Consejería a un funcionario como responsable de verificar que se introduce en el Portal de la Transparencia toda la información debida, así como de garantizar el rigor de su contenido.

2. Impulsar la Ley del Estatuto del Alto Cargo Regional, que contenga como líneas maestras las siguientes:

- Requisitos de idoneidad que deben cumplir los altos cargos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Concreción de los principios de buen gobierno que deben presidir su actuación, tales como el de transparencia, austeridad, dedicación al servicio público, imparcialidad, diligencia y responsabilidad.
- Asignación de objetivos y establecimiento de índices que permitan su evaluación
- Régimen de conflictos de intereses y de incompatibilidades que serán aplicables a los altos cargos.
- Régimen sancionador, sin perjuicio del ya previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

3. Impulsar la creación de una Unidad de Conflicto de Intereses, integrada en el Secretariado Administrativo del Consejo de Gobierno, con las siguientes funciones:

- Control del cumplimiento del régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Elaboración de un informe que constate la evolución de la situación patrimonial del alto cargo a través de las declaraciones de intereses y bienes presentadas por el mismo desde el inicio hasta la finalización de su mandato.

4. Facilitar el acceso de los ciudadanos a las cartas de servicios, como instrumento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y sus organismos públicos para informar a los ciudadanos sobre los servicios que pueden prestarles, los compromisos de calidad en su prestación (mejora de la atención a los ciudadanos, agilización de los procedimientos administrativos, etc.), y los derechos de los ciudadanos y usuarios en relación con estos servicios, mediante su inclusión en el Portal de la Transparencia.

5. Creación de una Comisión Interdepartamental para la Implantación de la Transparencia, con el objeto de impulsar las medidas que incluye la Iniciativa Integral para la Transparencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

3.2. Puesta en marcha

En primer lugar, se crea la prevista Comisión Interdepartamental que vele por la implicación de todos los departamentos de la Administración Autonómica, que y han de



ser principales suministradores de la información seleccionada, a la vez que potenciales beneficiarios de la puesta a disposición de sus datos a la ciudadanía.

Con esta finalidad, la Comisión se compone de la siguiente manera:

-Presidente: Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Empleo.

-Vicepresidente: Director General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior.

-Vocales:

Los Vicesecretarios de todas las Consejerías.

Un director técnico del proyecto, designado por la Dirección General Patrimonio, Informática y Telecomunicaciones.

Un director técnico de contenidos, designado por la Dirección General de Participación Ciudadana, Unión Europea y Acción Exterior, que hará las veces de Secretario.

Se convoca la primera reunión de la misma el 16 de junio, con carácter constitutivo, pero a su vez en pleno proceso de recopilación de datos que se les había hecho de manera aislada a cada departamento de cumplimentar los indicadores del INCAU que fueran de su competencia antes del 27 de junio. Se aprovecha esa coyuntura para reunir a todos los agentes responsables de esta urgente recogida de información.

Orden del día:

- 1.- Constitución de la Comisión Interdepartamental para la implantación de la Iniciativa Integral de Transparencia de la CARM.
- 2.- Designación del personal técnico de apoyo a estas tareas.
- 3.- Planificación y establecimiento de un calendario de actuaciones para el desarrollo de la citada Iniciativa.

Fuera del orden del día, se propone revisar uno a uno los indicadores del INCAU, para delimitar claramente qué se puede hacer sobre cada uno de ellos. Se realiza una sucinta presentación de la metodología y evolución del INCAU desde 2010. Sobre los indicadores no respondidos, se recogen los principales puntos y acuerdos para su implementación de cara al INCAU 2014.

Esta repercusión horizontal o transversal de la aplicación de las medidas de publicidad activa hace que, bajo el auspicio de los miembros de esta Comisión, se puedan implicar una serie de importantes departamentos administrativos suministradores de la información necesaria, de manera que la DG de Participación Ciudadana adecúe esos datos al lenguaje más asequible y accesible que se pueda. Así, se mantienen reuniones con ciertos agentes especialmente importantes para recabar información:

Procedentes de la Consejería de Economía y Hacienda:

- Parque móvil regional.
- Intervención General.
- Junta Regional de Contratación Administrativa.
- Comisión de Coordinación para el control del Sector Público.
- Servicio de Patrimonio. DG Patrimonio, Informática y telecomunicaciones.
- Servicio de Atención al ciudadano



- Servicio de aplicaciones. Centro Regional de Informática.
- Servicio de Recursos Humanos. DG Función Pública

Adscritos a la Consejería de Presidencia y Empleo:

- Secretariado del Consejo de Gobierno
- Oficina de Prensa. DG Comunicación
- Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM)
- Centro de Documentación e Información (CEDI)

En segundo lugar, al día siguiente de la sesión de la Comisión, el 17 de junio, el Consejero de Presidencia y Empleo acude a la Asamblea Regional a petición propia, para explicar a la Comisión de Asuntos Generales, Institucionales y de la Unión Europea del legislativo autonómico, en qué consiste la Iniciativa Integral para la Transparencia, y su calendarización por meses. Se transcriben alguno de los párrafos expuestos:

Extracto de la Comparecencia a petición propia en la Asamblea Regional 17 de junio de 2014:

Señorías,

[...] uno de los ejes que van a guiar la acción de esta consejería es un principio que será transversal a todo el Gobierno que preside Alberto Garre: la transparencia, la participación y el buen gobierno.

[...] cumpliendo con mi compromiso, comparezco nuevamente a petición propia ante esta Comisión, encargada de elaborar la Ley de Transparencia, con el fin de explicar con detalle esta Iniciativa Integral para la Transparencia que ha promovido el Gobierno regional y ponernos a disposición de los grupos parlamentarios para ofrecerles nuestra colaboración en todo aquello que pudieran precisar.

La sociedad actual no es la misma que la de hace 30 años.

Las exigencias de los ciudadanos y la madurez de nuestra democracia no son las mismas que las de hace 30 años.

Y la forma de gestionar, la forma de Gobernar y, por qué no, de legislar, no pueden ser las mismas que las de hace 30 años.

Las instituciones públicas, gracias en gran medida al impulso que ha otorgado la sociedad de la información, son, o deben ser, cada vez más públicas.

Los ciudadanos tienen derecho a saber qué hacen las instituciones con el dinero que pagan a través de sus impuestos.

Es más, antes que eso, los ciudadanos tienen derecho a saber quiénes son las personas que están al frente de las instituciones.

Y tienen derecho a saber a qué dedicamos el tiempo y cuánto les cuesta, para poder juzgar si esa inversión es realmente eso, una inversión de la que obtienen rentabilidad social, o por el contrario no es más que un gasto.

[...] La sociedad ha cambiado, se ha renovado y nos exige a los responsables políticos una adaptación a esos cambios.



Formas y maneras que en su día fueron pioneras, incluso revolucionarias, hoy han dejado de ser válidas o, al menos, suficientes. Han quedado obsoletas.

Ya no basta con publicar las cuentas públicas. Hay que hacerlo de forma entendible por los ciudadanos.

Ya no es suficiente publicar las subvenciones en el BORM. Hay que crear registros para que esa información sea más accesible.

Es tiempo de renovación, de cambio. Los ciudadanos nos piden una nueva forma de hacer política, una nueva forma de gestión de los recursos públicos y una nueva forma de rendición de cuentas.

Por eso, debemos realizar una apuesta firme y decidida por adoptar una nueva gestión pública en la que, como he mencionado anteriormente, la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno sean el eje vertebrador de la misma.

[...] Los ciudadanos no deben ser únicamente los destinatarios finales de nuestras políticas, sino que además debemos situarlos como promotores, controladores y auditores de las mismas.

El reto que el Gobierno regional asume es hacer que los ciudadanos se impliquen en la vida pública, participen y promuevan las decisiones políticas, ejerzan el control de su ejecución y sean los primeros y más directos auditores de sus resultados.

Esta concepción de la toma de decisiones políticas y de administrar los recursos públicos necesita de unas instituciones que gobiernen de manera abierta

- *que sean participativas e impliquen a la ciudadanía en el proceso de diseño y determinación de cada medida;*
- *que sean transparentes y permitan que cualquier ciudadano tenga acceso a su información,*
- *que rindan cuentas de cuánto se ingresa y cuánto y cómo se gasta.*
- *que estén en permanente colaboración con otras Administraciones Públicas, con los representantes de la sociedad civil y con cualquier agente que intervenga en el proceso de toma de decisiones.*

Esta manera de entender la función de gobierno, la transparencia y el acceso a la información que generan las instituciones se consolidan como elemento esencial para, de verdad, poner a los ciudadanos en el centro de las políticas.

La Iniciativa Integral para la Transparencia

Este Iniciativa, que incluye numerosas medidas y de gran calado, no son un verso suelto dentro del Gobierno, ni una iniciativa de una sola consejería. No es un hecho puntual o aislado, ni una operación de maquillaje.

Es una iniciativa que, como intencionadamente su nombre indica, es “integral”.

Integral porque abarcará a todas las consejerías del Gobierno regional.

Integral porque va a afectar a todos los aspectos de la gestión pública.

E integral porque, como ya les anuncié, pretendemos que esta iniciativa se traslade a todas las administraciones públicas de la Región.

[...] se estructura en torno a cuatro ejes , que se van a desarrollar con la máxima celeridad, en un breve espacio de tiempo, pues estará implantada antes de que finalice el



año. Y les anuncio, Señorías, que ya hemos establecido el cronograma de aplicación de cada medida, por lo que van a poder conocer en primicia cuándo se hará efectiva cada una de las mismas:

a).- Portal de la Transparencia

La primera medida que va a desarrollar el Gobierno será la creación de un Portal de la Transparencia, que incluirá, de forma accesible, sencilla y comprensible, toda la información necesaria para que los ciudadanos puedan auditar la acción del Gobierno.

La estructura informática que soporte este Portal la pondremos en marcha este mismo mes de junio, tras las diversas reuniones que se están manteniendo dentro del Grupo de Trabajo formado por miembros de las direcciones generales de participación ciudadana y la de informática, y que está ejecutando la Fundación Integra.

De hecho, ya hemos creado un canal de gobierno abierto en la web oficial de la Comunidad Autónoma, dentro del apartado de la consejería de Presidencia, con inclusión de los principales documentos y noticias generados en este ámbito.

El Portal de la Transparencia se irá dotando de contenido a lo largo de este semestre, en los plazos que les iré comunicando a continuación.

Con el Portal de la Transparencia, mostraremos a los ciudadanos el funcionamiento de la Administración, expondremos claramente cómo se estructura, qué hace cada departamento y dejaremos claros cuáles son los canales de acceso y comunicación con cada uno de ellos.

Igualmente, el ciudadano, como usuario de los servicios públicos y como contribuyente, será informado sobre cómo se estructura el presupuesto público y qué se gasta en cada apartado.

A través de esta iniciativa, queremos rendir cuentas a los ciudadanos del uso que se le da a cada euro que pagan con sus impuestos, de manera clara, con un lenguaje fácil y con la visualización de contenidos en gráficos comprensibles.

[...]

b).- Unidad de Conflicto de Intereses

La segunda medida será la creación de una Unidad de Conflicto de Intereses que tendrá dos funciones principales:

o En primer lugar, garantizar que ningún cargo público realiza actividades incompatibles con su función.

o Por otro lado, tendrá como función analizar y emitir un informe obligatorio sobre el patrimonio de los cargos públicos al final de sus mandatos en comparación con su patrimonio inicial, con el fin de determinar las variaciones experimentadas en el mismo

Esto permitirá verificar que el patrimonio final se corresponden con las retribuciones que ha percibido durante su mandato.

Este informe será remitido, junto con la última declaración patrimonial del alto cargo, a la Comisión del Estatuto del Diputado y de la Actividad Política de la Asamblea Regional, donde se encuentran representados todos los grupos políticos de la Asamblea.

El Gobierno no tiene nada que ocultar, ni a los ciudadanos ni a sus representantes políticos.



Esta Unidad de Conflicto de Intereses estará adscrita Secretariado de Consejo de Gobierno y se creará mediante Orden de la Consejería de Presidencia y Empleo, en desarrollo de la Ley del Estatuto Regional de la Actividad Política de 1994.

[...]

c). Catálogos de Servicios

... vamos a elaborar Catálogos de Servicios de cada uno de los departamentos de la administración, para que los ciudadanos sepan qué servicios tiene a su disposición la Comunidad Autónoma.

Estos Catálogos de servicios no se limitarán a ser una mera enumeración de funciones, sino que incluirán compromisos de mejora de la atención a los ciudadanos y de agilización de los expedientes administrativos.

d). Estatuto del Cargo Público

... donde se definirán los requisitos de idoneidad que debe cumplir una persona para poder ejercer un cargo público y que incluirá un régimen de exigencias de buena gestión, con responsabilidades económicas y disciplinarias.

Para ello, el Estatuto del Cargo Público establecerá los requisitos de honorabilidad, idoneidad, formación y experiencia que deben cumplir los cargos públicos para ejercer su actividad.

Este Estatuto irá más allá de las exigencias legales de los responsables políticos, ya que contemplará unas normas de diligencia en la gestión y buen gobierno, así como un régimen sancionador en caso de incumplimiento de las mismas, que podrá contener tanto medidas económicas como disciplinarias.

Estas normas de buen gobierno implicarán la obligatoriedad para los cargos públicos de actuar con transparencia y responsabilidad, integridad, objetividad y racionalización del gasto público.

Para asegurar la efectividad de este Estatuto, vamos a asignar objetivos determinados a cada centro directivo y a establecer índices que permitan evaluar el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos propuestos.

El Consejo de Gobierno redactará antes de fin de año un anteproyecto de Ley que contenga este Estatuto del Cargo Público y lo remitirá a esta Cámara para su valoración y, en su caso, aprobación.

Queremos contar lo que se hace, y contarlo en el mismo lenguaje con que se comunica la ciudadanía. Queremos desnudar a la administración, porque la administración no tiene nada que ocultar.

Sin embargo, somos conscientes de que la Iniciativa Integral para la Transparencia que ha promovido el Gobierno regional, si bien va a ser fundamental y un giro importantísimo a la forma de hacer política en la Región, ésta solamente una de las patas que requiere la implantación de la transparencia en la administración.

Recuperar la credibilidad de las instituciones públicas no es una cuestión exclusiva del Gobierno regional, sino que aquí estamos todos implicados: cada ayuntamiento de la Región, esta Asamblea, cada organismo público... Todos debemos implicarnos en esta tarea y la función legislativa encomendada a esta Cámara será fundamental para ello”.

**Calendario Inicial sobre las medidas de la IIT y grado de cumplimiento a fecha actual.**

PERIODO	ACTUACIÓN
Junio	Publicación de los indicadores de Transparencia INCAU (Bloques temáticos)
Julio	Publicación del Curriculum vitae de todos los cargos públicos de la administración regional y las funciones que tienen asignados. Sueldo anual y mensual de los cargos públicos, las indemnizaciones tras el cese en caso de existir, así como la percepción de cualquier otra remuneración en el ejercicio de su cargo
Julio	Creación de la <i>Unidad de Conflicto de Intereses</i> , con la finalidad de garantizar que ningún cargo público realiza actividades incompatibles con su función, así como emitir un informe obligatorio sobre el patrimonio de los cargos públicos al final de sus mandatos en comparación con su patrimonio inicial.
Julio	Publicación de datos sobre el Parque Móvil regional, el número de vehículos de que dispone, el fin al que están asignados y la marca y modelo de éstos
Julio-Diciembre	Datos a los contratos, convenios, subvenciones o ayudas que se firmen o aprueben en la administración regional, así como el importe de los mismos y sus destinatarios
Agosto	Publicación de las Cuentas Anuales de la Comunidad Autónoma y de cada uno de los Organismos Autónomos y entidades públicas que dependen de la misma, así como sus Informes de Auditoría y de fiscalización del Tribunal de Cuentas
Septiembre- Noviembre	Elaboración de un <i>Estatuto del Cargo Público</i> en el que se establecerán los requisitos de idoneidad, formación y experiencia que deben cumplir los cargos públicos para ejercer su actividad
Septiembre- Diciembre	Elaboración del <i>Catálogo de Servicios</i> de cada uno de los departamentos de la administración, para que los ciudadanos sepan qué servicios puede prestarle la Comunidad Autónoma
Octubre	Acceso optimizado a los presupuestos regionales, de manera que cualquier ciudadano pueda conocerlos de forma eficaz y clara.



Durante este periodo de tiempo, se ha venido publicando la distinta información a la que el Gobierno se ha comprometido, recogidos en diversos formatos que permitan su visualización clara, su explicación, y su reutilización (csv, Excel y pdf).

Se añade otra información complementaria a la que se ha tenido acceso, además de a la que se comprometió la Iniciativa. En concreto:

- Organigramas de las Consejerías
- Mapa de la web de la Comunidad Autónoma y de portales web sectoriales
- Previsiones informativas de la Comunidad Autónoma
- Información de la Asamblea Regional. Grupos parlamentarios y Actividad parlamentaria
- Inventario de obras de arte de la Administración Regional
- Información hidrológica y sobre la calidad de las aguas de baño en la Región de Murcia

3.3. Ampliación de medidas de publicidad activa

Visto el éxito y la buena implementación de las medidas previstas en mayo, profundizando en nuevas medidas de publicidad activa, en Septiembre de nuevo el Consejo de Gobierno se compromete a hacer pública y sistematizar nueva información en materia de función pública, fundamentalmente, mediante acuerdo de 19 de septiembre. Tales medidas son las siguientes:

- Incluir en la información en materia de contratos públicos a los contratos menores adjudicados por la Administración Regional, proporcionando, de este modo, a los ciudadanos datos sobre todos los contratos que realice la misma, con independencia de su cuantía.
- Publicar las siguientes medidas en materia de Función Pública de la Administración Regional:
 - El número de efectivos existentes en la Administración Regional, en sus 3 principales ámbitos (administración y servicios, docencia no universitaria y Servicio Murciano de Salud). Esta información se desagregará por sexo y por edad.
 - La Oferta de Empleo Público de la Administración Regional y su estado de ejecución.
 - El Código de buenas prácticas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
 - La Relación de Puestos de Trabajo de la Administración Regional, así como la plantilla docente, y las plantillas existentes en los principales entes de su sector público (Servicio Murciano de Salud, Instituto de Fomento de la Región de Murcia, Radiotelevisión de la Región de Murcia, Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia y el Consejo Económico y Social de la Región Murcia).
- Publicar la Estrategia de Responsabilidad Social Corporativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.



- Promover la adhesión de los municipios de la Región a la Iniciativa Integral para la Transparencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dándoles soporte a través del Portal en materia de transparencia de la Administración Regional, donde podrán poner la información de sus respectivos municipios a disposición de los ciudadanos.
- Habilitar en la web de la Iniciativa Integral para la Transparencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia un apartado de Participación Ciudadana, con el fin de que los ciudadanos puedan realizar sus aportaciones y sugerencias de mejora en materia de transparencia en la Administración Regional.

Calendario de la Ampliación de medidas (Septiembre)

PERIODO	ACTUACIÓN
Octubre	Publicación de los contratos menores
Octubre	Datos básicos sobre el número de efectivos existentes en la Administración Regional, en sus 3 principales ámbitos (administración y servicios, docencia no universitaria y Servicio Murciano de Salud). <ul style="list-style-type: none">• La Oferta de Empleo Público de la Administración Regional y su estado de ejecución.• El Código de buenas prácticas de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.• La Relación de Puestos de Trabajo de la Administración Regional, así como la plantilla docente, y las plantillas existentes en los principales entes de su sector público (Servicio Murciano de Salud, Instituto de Fomento de la Región de Murcia, Radiotelevisión de la Región de Murcia, Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia y el Consejo Económico y Social de la Región Murcia).

3.4. Dificultades para el futuro portal para la transparencia CARM

En la fase de puesta en marcha de las medidas de publicidad activa que contempla esta Iniciativa Integral de Transparencia, como germen del futuro portal de la Transparencia de la Administración Regional, desde la Dirección General encargada de su coordinación (DG Participación Ciudadana) se han constatado las siguientes dificultades, que ha de afrontar:

- Para la publicación de los datos de transparencia, debido a la inadecuación de las aplicaciones informáticas existentes en la web oficial de la CARM.
- Para establecer criterios compartidos, entre todos los centros directivos implicados, en el tratamiento formal de la información y de los datos (Plantillas de información, formatos, extensión, alcance, etc.)



- Para abarcar todos los sectores y entidades de la Administración Pública regional, habida cuenta de su magnitud, complejidad orgánica y naturaleza jurídica (caso de las fundaciones, entes, etc.)
- Falta de personal y estructura.
- Falta elaborar un plan de acción, seguimiento, evaluación y mejora.

4. Otras acciones en Buen Gobierno (Consejería de Presidencia de la CARM)

4.1. Actuaciones en materia de participación ciudadana

- Implantación de Procesos de Participación Ciudadana

Mediante estos procesos se pretende implicar y dar voz a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, proporcionándoles la oportunidad de expresar sus opiniones y sugerencias sobre las acciones gubernamentales y sobre determinadas actuaciones que impulsen los centros directivos de la Administración Regional.

Se articularán tres procedimientos de participación ciudadana básicos, con diferentes niveles de intensidad y costes:

- Aportaciones ciudadanas: propuestas de la ciudadanía, por iniciativa propia, hacia la Administración Regional
- Consultas públicas: mediante las que la Administración solicita la opinión de los ciudadanos sobre iniciativas concretas
- Procesos de deliberación participativa: una participación más estructurada mediante la que se recabe la opinión y las propuestas de la sociedad civil en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las diferentes políticas públicas. Incluye tres fases: De información, de debate y de retorno (respuesta)

- Plataforma web de la Participación Ciudadana de la CARM

Creación de un sitio web que permita difundir y gestionar los procesos participativos que se lleven a cabo sobre iniciativas concretas de la CARM: Aportaciones ciudadanas, Consultas públicas, y Procesos de deliberación participativa.

Esta plataforma será la herramienta básica para lograr la necesaria interacción con la ciudadanía al objeto de recabar sus propuestas y opinión de manera ágil y eficiente, así como para documentar convenientemente todas las fases de los procesos participativos.

En un primer estadio, y hasta que esta plataforma web se encuentre operativa, se están articulando algunas medidas iniciales en el portal general de la CARM, a través de un espacio web de participación ciudadana que engloba los siguientes apartados:

- Consultas públicas de ámbito regional
- Consultas públicas de ámbito estatal
- Consultas públicas e iniciativas ciudadanas en la Unión Europea
- Órganos consultivos de la CARM
- Corporaciones Locales
- Comunidades Murcianas en el exterior



- Actividades y Noticias
- Documentación general sobre participación ciudadana

- Creación del Consejo Asesor Regional en materia de participación ciudadana

Como órgano de propuesta, asesoramiento y consulta para la puesta en marcha de actuaciones en materia de participación ciudadana.

- Creación de un Registro de Participación Ciudadana

Creación y regulación de un “Registro” el que podrán inscribirse los ciudadanos y las entidades ciudadanas interesadas con la finalidad de ser informados y poder participar en los procesos de participación ciudadana previstos en la normativa, sin que la falta de inscripción en el Registro suponga la exclusión o renuncia del derecho a participar.

- Encuentro Regional de Concejalías de Participación Ciudadana

Con el propósito de impulsar la coordinación regional de las políticas públicas en esta materia con los entes locales.

Actualmente existen en la Región de Murcia 28 Corporaciones Locales que cuentan con Concejalías específicas de participación ciudadana, disponiendo 21 de ellas de un Reglamento que promueve, desarrolla y regula los procesos participativos que se realizan en su territorio.

Objetivos:

- Poner en común las distintas políticas que se llevan a cabo en materia de participación ciudadana, con el propósito de tener una visión de conjunto de la situación actual.
- Compartir experiencias concretas y buenas prácticas de participación ciudadana.
- Generar aportaciones y propuestas sobre criterios y actuaciones en materia de participación ciudadana.

- I Jornadas Regionales sobre Participación Ciudadana

Con la finalidad de promover la participación ciudadana en la Región de Murcia, propiciando un espacio de reflexión, debate e intercambio de ideas y experiencias con entidades y ciudadanos.

Por otra parte, es un medio idóneo para sondear opiniones y recabar propuestas y sugerencias que puedan ser tenidas en cuenta a la hora de articular e implementar las actuaciones futuras que lleve a cabo la Administración Regional en esta materia, así como para hacer visible su compromiso con el fomento de la participación ciudadana en las políticas públicas.

Objetivos:

- Propiciar la reflexión y el debate sobre la participación ciudadana y su repercusión social y política.
- Compartir experiencias concretas y buenas prácticas de participación ciudadana.
- Generar aportaciones y propuestas sobre criterios y actuaciones en materia de participación ciudadana.



- Cursos de formación internos

Al objeto de incorporar en los planes de formación de la EFIP contenidos de transparencia pública y participación ciudadana, así como difundir las actuaciones que se realizan en la propia CARM en esta materia.

4.2. FORCA: Foro Regional de Colaboración entre las Administraciones Públicas

El Foro Regional de Colaboración entre Administraciones Públicas, FORCA, impulsado por la CARM, se basa en el compromiso voluntario de las instituciones públicas de la Región para colaborar en el desarrollo de un nuevo modelo de gestión pública, centrado en el ciudadano, el de Administración Abierta, que se inspira en los principios del Gobierno Abierto: transparencia, colaboración y participación.

Las Administraciones Abiertas deben sentirse comprometidas para colaborar entre sí, compartiendo recursos y servicios comunes, así como con otras organizaciones, fomentando la participación de ciudadanos y empresas, siempre en busca de la eficiencia y de la generación de valor social y económico.

FORCA espera conseguir la adhesión y la colaboración del mayor número posible de instituciones regionales, con absoluto respeto a la independencia, también de la responsabilidad, de cada una de ellas, en el desarrollo de sus propios planes de Administración Abierta.

El Plan Estratégico de la Región de Murcia 2014-2020, Plan IRIS 2020, uno de cuyos principios inspiradores es el de Administración responsable, es decir, centrada en el ciudadano, innovadora, austera, eficiente y cumplidora de los compromisos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, recoge en su Línea 1: Transformación de la Administración Pública, la medida 1.4.4. que alude a la creación de un Foro Regional de Colaboración entre Administraciones e instituciones públicas (FORCA) con los siguientes objetivos:

“Estrechar la colaboración con otras AAPP e instituciones para establecer sinergias, fomentar la interoperabilidad, ofrecer una visión integrada de los servicios públicos e intercambiar y recursos en lo posible en aras de la austeridad, de la eficiencia y con objeto de facilitar la homogeneidad entre los servicios que prestan las AAPP (sobre todo las regionales) y favorecer las economías de escala y la innovación en las compras públicas”.

Propiciar la colaboración regional entre instituciones públicas es un reto, del que no nos constan precedentes, que sin duda vale la pena afrontar. En este sentido, al Gobierno Regional le anima especialmente la respuesta a la primera toma de contacto entre instituciones públicas que tuvo lugar el pasado 26 de mayo de 2014, convocada por el Consejero de Economía y Hacienda, que, junto al Consejero de Presidencia y Empleo, son los coimpulsores de FORCA.

A esta primera reunión asistieron representantes de todas las instituciones públicas de la Región: Gobierno Regional, Universidades públicas, Asamblea Regional y Ayuntamientos con iniciativas ya en marcha en materia de Gobierno Abierto que manifestaron su adhesión a la idea de creación del Foro Regional de Colaboración.

Como actuaciones iniciales del Foro Regional de Colaboración entre AAPP, FORCA, se pretende abordar las relacionadas con el paradigma de Gobierno Abierto, fundamentada en extender al ámbito de toda la región la voluntad política del Gobierno Regional de rendir cuentas de sus actuaciones, de mejorar el funcionamiento de los



servicios públicos, de fomentar la participación ciudadana en los asuntos de interés general y de propiciar las oportunidades de desarrollo económico asociadas a la reutilización de los datos públicos.

La Consejería de Economía y Hacienda proveerá todo el soporte tecnológico y organizativo asociado a la IITAP y a su extensión regional. Asimismo liderará y coordinará el proyecto de OPEN DATA CARM, así como su proyección regional, el OPEN DATA Región de Murcia, en el contexto de implantación de una Administración Abierta.

BLOQUE IV

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN





LA DEFENSA DE LAS INSTITUCIONES Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL COMO INSTRUMENTO NECESARIO EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Victoria Rodríguez Blanco
Profesora de Ciencia Política
Universidad Miguel Hernández

1. Introducción

La desafección ciudadana de los españoles respecto a la política y a los partidos políticos viene manifestándose desde el año 2010 de forma ininterrumpida según nos indica los barómetros del CIS. También la corrupción ha pasado a ser el segundo problema de los ciudadanos en el último año.

Si a ello se le añade los numerosos casos de corrupción que hemos conocido en las últimas semanas, es fácil comprender el desencanto ciudadano respecto a los partidos tradicionales por una parte así como el entusiasmo hacia nuevas y a su vez desconocidas organizaciones políticas, por otro lado.

Es necesario adoptar medidas que prevengan posibles casos de corrupción desde el ámbito de los partidos políticos como principales mediadores en la selección de cargos públicos. Pero a su vez son necesarias también reformas profundas en el ámbito del Poder Judicial para garantizar un funcionamiento eficaz e independiente del mismo que permitan acabar con esa percepción que tienen los ciudadanos de que la Justicia está politizada.

Solo desde una mayor independencia de nuestras instituciones judiciales se puede garantizar el estado de derecho, pilar esencial de las sociedades democráticas. Y sólo desde el funcionamiento eficaz de las instituciones se puede recuperar la confianza en el sistema político.

2. La importancia de los partidos políticos como instrumento de representación

Desde la aprobación de la Constitución hasta nuestros días, las instituciones políticas han desarrollado un funcionamiento vinculado a los partidos políticos. Son éstos los que eligen a los miembros que después accederán al Congreso, Senado, Gobierno, organismos autónomos y restos de instituciones. Nada escapa al control de los partidos y éstos han ocupado el Estado. La partidocracia (Sartori, Dahl, Vallespin, 1999: 4), puede ser entendida como las distorsiones en el funcionamiento de los canales de mediación entre la sociedad y el sistema político, que afectan sobre todo al concepto de la representación y están marcados por la oligarquización y estatalización de los partidos políticos, así como por la corporativación de los intereses. Esta colonización ha puesto de manifiesto unos abusos de estos actores políticos sobre el sistema político, que sino proceden a realizar profundas reformas en su dimensión, tanto interna, como externa al partido, van a provocar la desafección ciudadana respecto al conjunto del sistema político.

La ciudadanía española cree que la acción de los políticos no parece orientarse hacia el bien común, “sino hacia finalidades personales, son egoístas y corruptos”, (Font, Navarro, et. al, 2012:88). Ni que decir tiene que en los últimos meses esta percepción se ha acentuado y ha conquistado la segunda posición como problema más importante de los ciudadanos tras el de la falta de empleo.



Escapa a la profundidad de este trabajo ahondar en la falta de democracia interna en el seno de los partidos, el ejercicio de la disciplina férrea de partido, las sanciones y expulsiones a los afiliados cuando éstos se enfrentan a la cúpula, la falta de órganos arbitrales ajenos a ese minúsculo grupo que lidera la organización y otros tantos defectos de su rendimiento (Rodríguez Blanco; 2013).

Así también los abusos que ejercen los partidos políticos sobre las instituciones, que aprovechan sus mayorías aritméticas, en las mismas, consiguen que resulten inútiles los instrumentos de control de las Cortes sobre el Gobierno. En casi ninguna ocasión los partidos que gobiernan, escuchan las propuestas o las críticas respetables de la oposición. A ello hay que añadir la falta de regulación legal para exigir las dimisiones o ceses inmediatos de los cargos públicos cuando éstos aparecen señalados en procedimientos judiciales, bien como imputados o procesados. Todo este cúmulo de abusos de poder y falta de equilibrio institucional para controlar el ámbito donde se adoptan decisiones públicas permite no sólo que se produzcan casos de corrupción sino que además éstos no se puedan controlar ni se puedan prevenir. La corrupción a su vez engendra corrupción (De la Nuez: 2014) Todas estas circunstancias van a producir un sentimiento de desafección ciudadana que es perverso para un sistema democrático de calidad.

A fecha de hoy no creemos que los partidos políticos sean fácilmente sustituibles como instrumentos de representación aunque se está produciendo una aceleración y elevado desarrollo de los movimientos ciudadanos y movimientos sociales pero éstos se están canalizando a través de estructuras partidistas para intentar el acceso al ejercicio del poder.

En este sentido, es sabido que el movimiento 15M que emergió con fuerza en la primavera del 2011 ha sido seguido con interés y valorado positivamente por los ciudadanos según indica el barómetro del CIS de junio del mismo año. Así mismo las reivindicaciones de este movimiento están siendo canalizadas por un nuevo partido político, Podemos. Esta nueva formación política surgió sin una estructura definida, y adoptando la forma asamblearia, pero tras el éxito electoral de las elecciones europeas de 2014 están sufriendo una evolución en su forma organizativa para ser eficaces y poder presentarse como formación política en las elecciones municipales y nacionales de 2015.

3. La necesaria regeneración de la política

Desde hace tiempo que se aprecia una desazón y desafección hacia la política y los políticos. Pero sobre todo los últimos resultados electorales de las elecciones europeas de 2014 han puesto de manifiesto que se ha acabado el bipartidismo que se había instalado durante muchos años en el tándem PP- PSOE. Ganaba uno o ganaba el otro y parecía que no existían otras opciones y ambos partidos mayoritarios han empezado a “temer” su posicionamiento dominante. Por ello ahora se ha puesto en boca de todos los líderes políticos hablar de regeneración política. Pero existen unas formaciones que parece que luchan más por cumplir el slogan que otras. Partidos de ámbito nacional como UPD o Ciudadanos, desde hace tiempo están proponiendo medidas concretas para regenerar la política, como la necesidad de elecciones primarias, la reforma del sistema electoral, no presentar imputados en sus listas electorales, etc.

Un estudio realizado por Transparencia Internacional en abril de 2014 revela que sólo UPD, IU y ERC aprobaban en transparencia y suspendían el resto de formaciones políticas, como PP, PSOE, o incluso Ciudadanos.



La necesidad de abrir el partido a líderes de base y democratizar las estructuras partidistas abriéndose a la sociedad puede ayudar a superar esa creciente deslegitimación ciudadana (Botella: 2012).

También se hace necesario plantear una reforma del sistema electoral que permita listas de partidos no bloqueadas y que otorgue al ciudadano un plus de elección que a fecha de hoy no tiene. Así lo ha propuesto recientemente la prestigiosa Organización No gubernamental Transparencia Internacional como necesidad urgente.

Aquí “es imposible que la policía interrogue a un responsable político, la estructura de nuestro sistema electoral y de partidos, así como su financiación facilita la corrupción y delincuencia” (Serrano; 2013).

Es necesario también que exista una reforma de los Reglamentos del Congreso y del Senado que permitan dar mayor libertad de voto y actuación a los diputados de modo individual. La obligatoriedad de adscribirse a un grupo político en la Cámara y la necesidad de que todo tipo de propuestas o iniciativas deban pasar necesariamente por el beneplácito del portavoz, aminora, por no decir que anula la capacidad del parlamentario que en determinados momentos puede tener intereses representativos distintos de los del Grupo parlamentario al que pertenece (Belmonte y Rodríguez; 2011).

A fecha de hoy la disciplina ejercida por el grupo parlamentario hace inútil el precepto del artículo 67.2 que preceptúa que los miembros de las Cortes no estarán sujetos a mandato imperativo.

El Partido Popular que es el que tiene más responsabilidad por estar gobernando no sólo en el ámbito central sino también en muchas Comunidades autónomas, sin embargo no ha profundizado en ninguna mejora en el ámbito interno del partido político y tampoco ha abordado casi ninguna reforma de relevancia en el ámbito de la lucha contra la corrupción. Es verdad que se ha aprobado en el mandato del partido Popular una ley de Transparencia que dicen es un arma potente contra la corrupción, pero esta ley no es suficiente. Se necesita luchar contra la corrupción desde más frentes, como la modificación del Código Penal para endurecer las penas de determinados delitos, la agilización de los procedimientos procesales, la expulsión inmediata de las instituciones de los imputados por delitos relacionados con la corrupción. También se debe realizar propuestas que favorezcan la defensa férrea del Estado de Derecho y por supuesto una Independencia judicial que en muchas ocasiones se manifiesta inexistente o cuanto menos, muy difuminada.

Los casos de corrupción que se vienen descubriendo cada día, y ante los que nos quedamos atónitos llega a indignar a los ciudadanos honestos y salpican a la fiabilidad de las instituciones. Que durante mucho tiempo por ejemplo el grupo de imputados del Partido Popular haya sido la tercera fuerza política en las Cortes Valencianas es una afrenta a la imagen de la vocación política y de la política. Que se haya elaborado un mapamundi interactivo sobre la corrupción en España son motivos suficientes para requerir reformas urgentes y profundas en nuestro entramado jurídico y político.

El año 2014 se ha cerrado en nuestro país con más de dos mil imputados, por corrupción. Ha sido el año de grandes macro- causas como el caso Noos, Gürtel, el caso Campeón o Pretoria, que han sido portada de los medios de comunicación durante meses. Ha afectado a dirigentes del Partido Popular, del Partido Socialista, pero también se ha imputado a la saga del ex dirigente catalán Jordi Pujol, o la misma hermana del actual Rey de España.



4. Propuestas de reforma a favor de una independencia judicial como elemento necesario para un sistema democrático de calidad

La defensa de las instituciones son claves para el desarrollo de una sociedad (Vallés; 2010). El buen funcionamiento de las instituciones y el control del poder político es un axioma del liberalismo que fundamenta a los estados constitucionales sobre la base esencial de la división de poderes. Donde no hay división de poderes no hay Constitución se viene argumentando desde la teoría política desde hace siglos.

La existencia de un Estado de Derecho presupone necesariamente normas legales precisas, ausencia de discrecionalidad, certeza y seguridad jurídica, aplicación igual de la ley e independencia judicial.

Una dimensión a tener en cuenta para evaluar la calidad democrática de un país, es el funcionamiento del estado de derecho y dentro de éste la corrupción o la falta de transparencia. Unos indicadores para medir el estado de derecho es preguntarse por la existencia de un sistema penal igualitario para todos los ciudadanos y la independencia del poder judicial respecto al poder ejecutivo o poder político.

La independencia judicial debe ser ajena a la politización de la justicia. Supone la ausencia de interferencias del poder político sobre el poder judicial. Sin embargo en nuestro país desde hace tiempo se viene hablando de la politización de la justicia como una deformación no deseable del funcionamiento del estado de derecho. No en vano se ha escrito por especialistas multitud de artículos acerca de la necesaria independencia del poder judicial y la necesaria reforma de ciertas instituciones judiciales.

Existen tres motivos que han dificultado enormemente, la consolidación de la independencia de jueces y magistrados como elemento vertebrador del sistema judicial, en primer lugar, el temor por parte del poder político a una excesiva intervención o incluso a una extralimitación de la actuación jurisdiccional en relación a los demás poderes del estado. En segundo lugar, la persistente intención del mismo poder político de “controlar solapadamente al Poder Judicial”, en tercer lugar la consideración de que la independencia del juez como una cualidad personal, como una actitud personal del juzgador y que por tanto no depende de las medidas que al efecto se dispongan (Ballester; 2009:121).

Pero no siempre es fácil deslindar donde acaba la política y dónde empieza la justicia. De hecho, la experiencia nos demuestra que los hechos políticos, influyen evidentemente en esa compleja relación entre la justicia y la política. Así mismo determinadas instituciones judiciales tienen un marcado carácter político, y los ciudadanos perciben sin distinción más detallada, la arquitectura judicial en su conjunto. Y advierten un sesgo político o cierta falta de independencia que no valoran de modo positivo. Todos los estudios de opinión consideran que la mayoría de los ciudadanos perciben una politización de la justicia.

La causa de la degradación de la confianza de los ciudadanos en la Administración de justicia es debida a la convergencia de prácticas institucionales que promueven la politización de la justicia y la judicialización de la política, (Bandrés, 2012:24).

La difícil relación existente entre la justicia y la política hace que a veces se produzca una cierta confusión entre las instituciones y una línea difícil de trazar entre donde finaliza la acción política y donde se inicia la justicia.

Vamos a destacar muy brevemente tres instituciones básicas en la defensa del estado de derecho, y cuyo rendimiento en los últimos años ha favorecido la percepción de una



politización de la justicia en detrimento de la independencia judicial Haremos mención al Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Ministerio Fiscal como instituciones que requieren unas profundas reformas si ambicionamos acrecentar la confianza de los ciudadanos en la justicia y la mejora de la calidad de nuestro estado de derecho.

4.1. El Consejo General del Poder Judicial

La Plataforma Cívica por la independencia judicial elevó al Consejo General del Poder Judicial ya en el año 2011, una carta abierta instando a éste órgano a realizar autocritica tras publicarse una encuesta que refleja que más de la mitad de los españoles piensa que este órgano está politizado. Con fecha de 19 de octubre de 2013, la misma Plataforma anunciaba en su página web que más de 350 jueces iban a dar a conocer a la opinión pública la injerencia política que la última reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial impone al gobierno de los jueces en España. Semejantes críticas han lanzado otras asociaciones de magistrados como Jueces para la Democracia o Francisco de Vitoria.

El Consejo viene siendo percibido como una institución politizada, pero el problema que ha generado la parlamentarización del Consejo General del Poder Judicial ni se desprende de la Constitución, ni resulta propiciada por ella, ni se dio en los primeros años de aplicación del texto constitucional. El origen hay que buscarlo por tanto en un momento posterior (Baena; 2009:58).

El Consejo General sufrió una reforma o, casi mejor dicho, una mutación constitucional en el año 1985 cuando los 12 jueces que se elegían de entre ellos pasaron a ser elegidos también por el Parlamento. Desde entonces hasta hoy han gobernado distintos partidos y ninguno, cuando ha llegado al gobierno, ha modificado la institución tal y como proclaman cuando están en la oposición. La última vez, con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 2013 se ha desperdiciado una oportunidad de oro para acabar con la politización del órgano de gobierno de los jueces pese a que había sido una promesa electoral del Partido Popular confirmada ante la Cámara del Congreso en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno elegido en 2011. En la página 25 del discurso de investidura de Mariano Rajoy en diciembre de 2011, se comprometía a acabar con la poca confianza de los ciudadanos en la Justicia y para ello acometería reformas para asegurar la independencia del Consejo General del Poder Judicial y del tribunal Constitucional.

Mientras que los partidos políticos mayoritarios se pongan de acuerdo para elegir a la cúpula del Poder Judicial no podemos hablar de suficiente garantía de independencia judicial tal y como recomienda la carta Europea sobre el Estatuto del Juez aprobada por el Consejo de Europa de 1998. La disposición 1,3 de la Carta recomienda que para adoptar decisiones que afecten a la selección, reclutamiento nombramiento, desarrollo de la carrera o cese de las funciones de un juez, el estatuto preverá la intervención de un organismo independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, integrado al menos en la mitad de sus miembros por jueces elegidos por sus pares conforme a métodos de elección que garanticen la más amplia representación de la judicatura. Sabemos que desde 1985, los jueces del Consejo, también los elige el Parlamento.

No hay que olvidar que los políticos son los primeros interesados en que se mantengan las perversiones existentes, para así evitar que el poder judicial les controle y para poder manipular a la Administración de Justicia desde la sala de las máquinas del Ministerio de Justicia y desde la Cámara de timón del Consejo General del Poder Judicial (Nieto:2004:16).



Se hace necesario volver a la regulación del Consejo que establecía la ley Orgánica del Poder Judicial de 1981 que respetaba el tenor literal de la Constitución donde doce de sus miembros eran elegidos entre Jueves y Magistrados de todas las categorías judiciales y los ocho restantes , por el Congreso y por el Senado.

4.2. El Tribunal Constitucional

Este órgano viene siendo considerado por la doctrina como institución jurisdiccional, que no forma parte del Poder Judicial. Sin embargo esta caracterización nos parece superflua por cuanto el Tribunal si actúa como verdadero órgano jurisdicción, de hecho sus sentencias se imponen a los órganos del Poder Judicial y crean jurisprudencia que viene de obligado cumplimiento. Debería plantearse seriamente en elegir a los miembros del Tribunal Constitucional siguiendo criterios no tanto políticos o de afinidad a los partidos políticos en las Cámaras que los proponen sino atendiendo a criterios de mérito, imparcialidad y profesionalidad. Resulta verdaderamente esperpéntico que cada vez que se procede a renovar a los vocales del Tribunal nos enteremos por los líderes de los partidos políticos y no por el Presidente de la Comisión competente de las Cortes.

Así mismo han sido varias, las ocasiones en donde la falta de acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios han provocado la no renovación en plazo de los magistrados que componen el alto Tribunal, o el funcionamiento de éste sin la totalidad de los miembros que le corresponden. Resulta escandaloso que hasta el Alto Tribunal haya funcionado de modo “ilegal” y no ajustado a Derecho en algún periodo concreto La institución durante un periodo determinado estuvo desarrollando su trabajo con un magistrado menos de lo constitucionalmente previsto y con una Presidencia en funciones. La Presidenta del Tribunal Constitucional criticaba en su discurso de despedida, de fecha de 12 de enero de 2011 que la renovación no se haya producido dentro de los plazos que marca la Constitución, con un retraso de más de tres años.

Se han perdido las formas con todo el descaro y al final se percibe un “todo es lo mismo” en el rendimiento de las instituciones que vienen a conformar una imagen de sistema político poco serio y riguroso. Con fecha de julio de 2013 un medio de comunicación nacional, denunció que el Presidente del Tribunal Constitucional era militante del Partido Popular. No obstante ello no fue bastante motivo para que el Presidente dimitiera. Pese a que se acreditó que había llegado a pagar cuota al partido, no se vio la necesidad de pedir su cese. Es más, el Tribunal emitió una declaración institucional defendiendo al magistrado. La imagen de la institución una vez más era dañada en favor del interés de los partidos políticos.

4.3. El Ministerio Fiscal

Aquí no hay quejas posibles, a los acuerdos de los partidos mayoritarios, directamente el Fiscal General del Estado viene elegido por el Gobierno y su estructura y organización rige bajo los criterios de dependencia y jerarquía.

No son pocas las ocasiones que parece que el fiscal se activa y otra en las que muestra cierta relajación en su actividad acusatoria y de defensa de la legalidad.

La polémica del Fiscal del Juzgado de Palma con el Juez Castro ha sido aireada en todos los medios de comunicación a raíz de la imputación por el Juez de la Infanta Cristina de Borbón. Ha sido un ejemplo de lo que el fiscal no debe hacer. Entre sus funciones están la de perseguir los delitos y velar por la defensa de la legalidad. Sin embargo en temas sensibles el fiscal parece un abogado defensor de la víctima.



La política criminal es competencia del Ministerio del Interior y desde esta perspectiva se alega la necesidad de que sea el Fiscal General del Estado nombrado por el gobierno. Pero también es cierto que visto el rendimiento que hacen de las instituciones los partidos políticos, cada vez son más los autores que abogan por una mayor independencia del Ministerio Fiscal y proponen como medida de mayor independencia que se le aplique el mismo estatuto jurídico que a los jueces, lo que les garantizarían la inamovilidad y la independencia en el ejercicio de sus funciones sin tener que estar sujetos a las órdenes jerárquicas del superior.

La interacción con el ejecutivo debiera reducirse al mínimo imprescindible. Un fiscal independiente vería reforzado su papel en el estado de derecho y ante la sociedad, al tiempo que garantizaría que el sistema judicial funcionara con objetividad imparcialidad y eficacia. La independencia del juez y del Ministerio Público es indisociable de la primacía del principio de legalidad frente al de oportunidad política (Jiménez-Villarejo; 2012:2).

Existen ciertas dudas en no pocas ocasiones sobre si a veces existe una coincidencia temporal entre determinadas actuaciones políticas y ciertas actuaciones judiciales o si la coincidencia no es meramente fortuita.

No son pocas las ocasiones donde se aprecia cierta coincidencia entre determinados hechos políticos y una actuación más o menos agresiva, o más o menos relajada del Ministerio Fiscal como defensor de la legalidad. Así en los años 90 ya se tenía conocimiento de las irregularidades de Pujol, sin embargo desde el gobierno de Felipe González se paralizó el asunto. No olvidemos que el PSOE en aquella legislatura gobernaba con el apoyo de CIU en el Congreso. Cabe preguntarse con algo de fundamento racional por qué hemos conocido ahora por ejemplo el tema de Pujol, ex dirigente de CIU, justo cuando estaba viva la polémica sobre el 9 de noviembre y su futuro referéndum a favor de la independencia. Puede pensarse con un poco de mala fe, que ha sido una operación estratégicamente controlada desde el partido del gobierno para desgastar al partido que lidera Artur Más en la Generalitat.

Es lógico preguntar por la casualidad de la cacería conjunta del antiguo Ministro de Justicia con el principal juez instructor del caso Gurtel, Garzón, que investigaba en febrero de 2009, la financiación ilegal del Partido Popular. La insólita cacería se produjo justo, unos días antes de que se produjera elecciones autonómicas en Galicia y País Vasco.

Este tipo de hechos y sus casualidades produce efectos negativos para la imagen de la justicia que percibe la ciudadanía y desde luego son negativos para una justicia independiente.

Podemos recordar otros hechos escandalosos que en su día conmocionaron a la opinión pública y que presentan una manifestación del uso partidista de la política criminal como fue el caso del etarra Otegi en marzo de 2007. Primero se pone a su disposición un avión de las fuerzas armadas para que compareciera ante el tribunal que debía juzgarle y unos días después, tras sospechas fundadas de que el PSOE estaba negociando con la banda terrorista ETA, se le deja en libertad. Tal decisión fue criticada por el mismo Sindicato de Comisarios que calificó la decisión de la Fiscalía “como un fraude de ley” y que afirmó que su actuación resultaba sospechosa y sorprendente.

Las relaciones entre la política y la justicia vienen a enturbiar por tanto, esa deseable separación de poderes que se traduciría también en una mayor independencia judicial.



El Poder Judicial es un poder del Estado pero de él se debe reclamar y a su vez esperar, una fuerte imparcialidad política. Por ello sería deseable que sus actores protagonistas procuraran actuar con rigor y con seriedad institucional, evitando en todo lo posible hacer política con la justicia.

5. Conclusiones

El rendimiento de los partidos políticos desde hace años viene manifestando ciertos abusos sobre las instituciones, fruto de un intento de apoderamiento de las mismas. La falta de controles en el seno de las organizaciones por una parte y las mayorías absolutas de los grupos parlamentarios en las instituciones por otra parte, imposibilitan el ejercicio de control del parlamento o de las asambleas autonómicas sobre el gobierno, ya sea central o autonómico.

La designación parlamentaria de magistrados y miembros de las altas instancias judiciales deberían estar inspiradas en la cualificación técnica y honradez de las personas cuyos cargos van a desempeñar y no en la proximidad ideológica de los candidatos respecto a los grupos parlamentarios proponentes. Además los partidos políticos deberían diferenciar cuando se encuentran en el ámbito organizativo del partido de todas aquellas ocasiones en que trasladan el partido al ámbito de las instituciones.

Un sistema político de calidad democrática requiere de un funcionamiento eficaz de las instituciones y una independencia del poder judicial respecto al poder político que lo limite y controle.

La ausencia de controles previos y posteriores o la imposibilidad del ejercicio de los mismos, favorece la corrupción.

El rendimiento eficaz del estado de derecho es un límite a la corrupción siempre que sea independiente respecto al poder ejecutivo. Solo basta que los partidos políticos dejen de pensar en sus intereses partidistas y aborden en profundidad mejoras de regeneración política y de fortalecimiento del Poder Judicial. Entonces se podrá acrecentar la hoy devaluada calidad democrática de nuestro sistema político.

6. Bibliografía

- Baena de Alcázar M (2009). “La politización de la Justicia en España”, *Treinta años de integración Europea*. Juruá. Lisboa, pp.55-64.
- Ballester Cardell (2009). “El papel del Consejo General del Poder Judicial en defensa de la independencia de los Jueces” *El Poder Judicial, VI Congreso de la asociación de constitucionalistas de España*. Coordinador Miguel Revenga Sánchez, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Bandrés Sánchez -Cruzat J.M. (2012), “La reforma Constitucional del Poder Judicial”, *EL Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 27, Iustel, Madrid, 2012.
- Belmonte y Rodríguez (2011). “Movimientos anticipados en instituciones representativas. Un análisis de caso”. *Corts; Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 25, Valencia, p.165-186.
- Blanco Valdés R. (2001). *Las Conexiones políticas*. Madrid. Alianza.



- Botella Corral J. (2012). “Elecciones primarias en elecciones municipales”. *Journal of Public Politics and Territories*, nº 2, vol. 1.pp.50-53.
- Dahl, Robert. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus. Madrid.
- Dahl R., Sartori G, Vallespín F. (1999). “El futuro de la democracia”. *Claves de la razón Práctica*, Madrid, pp.4-9.
- De la Nuez Elisa (2014). “La corrupción genera corrupción”. *Diario El Mundo* de 8 de abril.
- De la Oliva Santos (1990). “En torno a la crisis de la Administración de Justicia”, *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, Madrid, pp. 11-29.
- Diamond L. y Morlino L. (2004). The Quality of Democracy and Overview. *Journal of Democracy*. Vol.15.4:20-31.
- Font J, Navarro, C .et .al. (2012) *¿Democracia sigilosa en España? preferencias de la ciudadanía Española sobre las forma de decisión política y sus factores explicativos*. Madrid. CIS.
- Guarnieri Carlo (2012). “Magistratura e Política; ¿un ‘integrazione difficile?” *Democrazia e Diritto*. Franco Angeli. Roma, pp.27-38.
- Jiménez –Villarejo Fernández (2012). “Por un Estatuto de Magistrado común para Jueces y Fiscales”. *Diario La Ley*, nº 7846 26 de abril. Madrid, pp.1-21.
- Lijphart A. (2000). *Modelos de Democracia*. Ariel. Barcelona.
- Mackie, T. y March. D. (1995). El método comparativo, *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza. Madrid.
- Michels R. (2003). *Los Partidos Políticos I*. Traducción de Molina de Vedia, E., Amorrortu. 6ªreimpresión. Buenos Aires.
- Morlino L. (2009). *Democracias y Democratizaciones*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid.
- Navarro V. (2014). ¿Por qué salió el 15M y por qué le siguió Podemos? *Diario Publico* de 5 de noviembre.
- Nieto A. (2004). *El desgobierno Judicial*, editorial Trota, Madrid.
- Rodríguez Blanco, V. (2013). “Algunas reformas necesarias en el funcionamiento de los partidos políticos. XI Congreso *Asociación Española de Ciencia Política*. Sevilla.
- Sartori Giovanni (1987). *Elementos de Teoría política*. Alianza Editorial. Madrid.
- Serrano Gómez A. (2013). “Corrupción, delito y crisis en la Administración de Justicia”. *Diario LA LEY*, 1306 de 14 de marzo. Madrid p.10.
- Vallés, Josep. M. (2010). *Ciencia Política*. Ariel. Barcelona.

Recursos en internet

- <http://www.aecpa.es/presentacion/pages.41/>
- <http://www.ajfv.es/>
- http://blogs.elconfidencial.com/espana/matacan/2014-08-17/felipe-gonzalez-fue-quien-bloqueo-la-querrela-de-banca-catalana-contra-pujol_177064
- <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI/countries?display=map>
- <http://www.elmundo.es/grafico/espana/2014/11/03/5453d2e6268e3e8d7f8b456c.html>



<http://www.elmundo.es/opinion/2014/04/08/53443b05ca474194428b457c.html>
<http://forojudicial.com/>
<https://freedomhouse.org/>
http://www.idea.int/publications/aqd/upload/Overview-Spanish-Web_inlay.pdf
<http://www.iustel.com/>
<http://www.juecesdemocracia.es/asociacion/donde.htm>
<http://www.libertaddigital.com/nacional/la-asociacion-de-fiscales-se-muestra-indignada-con-la-decision-del-fiscal-de-retirar-los-cargos-contra-otegi-1276301769/>
<http://pcij.es/>
http://politica.elpais.com/politica/2013/07/19/actualidad/1374186823_768702.html
<http://www.publico.es/>
http://www.transparencia.org.es/PUBLICACIONES_SOBRE_CORRUPCI%C3%93N/Victoria_Roriguez_Blanco.pdf
<http://Tribunalconstitucional.es>
http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2014/11/por-que-salio-el-15_m-y-por-que-le-siguio-podemos-V0327-DEF-05.11.14-Edit.pdf



LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA Y SU INCIDENCIA EN LA DESCONFIANZA HACIA LAS INSTITUCIONES EN TIEMPOS DE CRISIS

Fátima Recuero López
Universidad Pablo de Olavide

1. Introducción

El desencanto de los ciudadanos españoles con las instituciones democráticas de nuestro país es un problema de enorme importancia que exige un análisis profundo para determinar sus causas. El nivel de desconfianza de los ciudadanos parece haber aumentado desde la llegada de la crisis económica y con la proliferación de continuos casos de corrupción que afectan incluso a las principales instituciones del Estado, como la Monarquía. De este modo, la corrupción se ha convertido en uno de los principales problemas que los españoles perciben que afronta el país. El objetivo de este capítulo es analizar la influencia de la corrupción en el grado de confianza que tienen los ciudadanos hacia las principales instituciones del Estado. Se pretende así comprobar si la percepción de la corrupción es o no una de las principales causas que provocan el alejamiento y el desencanto de la ciudadanía con respecto a las instituciones.

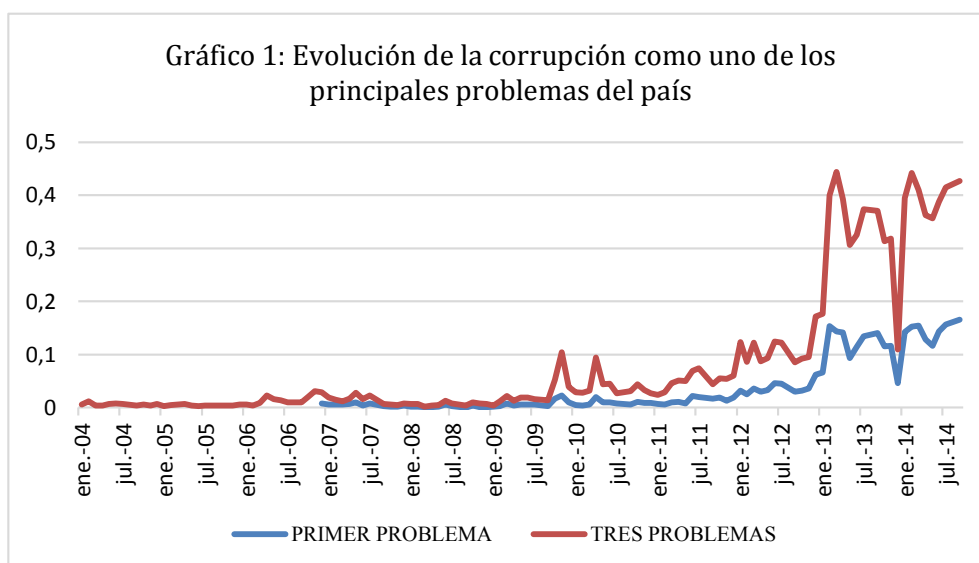
Para ello se realizará, en primer lugar, un análisis de la evolución del grado de confianza de los españoles en las principales instituciones del Estado y de la percepción de la corrupción en los últimos años. De esta manera, se podrá comprobar si existe una coincidencia temporal o no entre la intensificación de la percepción de la corrupción y la intensificación de la desconfianza hacia las instituciones. Se analizará además la evolución de otros factores importantes que podrían incidir en la confianza institucional. Dicho análisis comprenderá un periodo temporal de diez años, que oscila entre 2004 y 2014. En segundo lugar, se llevará a cabo un análisis multivariable mediante la técnica de la regresión para comprobar estadísticamente la incidencia de la corrupción en el desencanto hacia las instituciones. Se controlará dicha relación mediante otras variables que pueden incidir en la desconfianza hacia las instituciones, como la crisis económica y la situación política. Para ello se utilizarán datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, en especial del estudio número 3021 de abril de 2014.

2. La percepción de la corrupción en España

En los últimos años han saltado a la agenda mediática una gran cantidad de casos de corrupción que afectan a los partidos políticos e incluso a alguna de las principales instituciones del Estado, como la Monarquía. A la multitud de casos de corrupción urbanística en el ámbito municipal, cuyo mayor exponente es la Operación Malaya que implicaba al Ayuntamiento de Marbella, le siguieron casos de desvío de fondos y de financiación ilegal de algunos partidos políticos, así como de enriquecimiento personal de sus miembros y de algunos empresarios. El caso Gürtel, y su derivación en el caso Bárcenas, el caso de los ERE fraudulentos en Andalucía, el caso Palma Arena, el caso Nóos, el caso Pujol o los más recientes como la Operación Púnica y el caso de las tarjetas opacas de Caja Madrid han escandalizado a la sociedad española. La aparición de nuevos casos de corrupción parece incesante. Especial conmoción ha causado el caso Nóos que afecta a Inaki Urdangarín y a la infanta Cristina, implicando también así a la institución monárquica. Todo ello ha provocado que la corrupción se convierta en uno de los principales problemas del país para los ciudadanos, englobado en un sentimiento de hastío y desafección hacia la política y los políticos.



El Gráfico 1¹ muestra la evolución de la consideración de la corrupción como el principal problema y como uno de los tres principales problemas del país. El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) pregunta a los ciudadanos en todos sus barómetros por cuál creen que es el primer problema que enfrenta el país, así como por el segundo y por el tercero. Esta pregunta de encuesta, utilizada por primera vez por Gallup en el año 1935, se utiliza como medida de la relevancia que los ciudadanos dan a los diferentes temas, aunque no está exenta de algunas limitaciones (Wlezien, 2005). No obstante, ante la ausencia de otro indicador para observar la importancia de la corrupción para la ciudadanía con una continuidad temporal, se analizará la evolución de la percepción ciudadana de la corrupción como uno de los principales problemas de España.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS

Como puede apreciarse, la evolución de la corrupción como primer problema y como uno de los tres principales problemas del país es prácticamente idéntica. La corrupción no empieza a considerarse como un problema para algunos ciudadanos hasta finales de 2009, aunque de forma minoritaria. Los principales problemas que preocupaban a los ciudadanos hasta entonces habían sido el paro, el terrorismo de ETA, la inmigración y la vivienda. Con la llegada de la crisis económica iniciada en 2008 el paro se configura indiscutiblemente como el principal problema del país para los ciudadanos, llegando en algunos meses a ser el principal problema para casi el 70% de los ciudadanos y uno de los tres principales problemas para más del 80%. Los problemas de índole económica constituían la segunda preocupación de los españoles y los políticos, los partidos políticos y la política la tercera hasta la irrupción de la corrupción como el segundo problema del país, relegando a aquellos hasta el tercer y el cuarto puesto respectivamente. Aunque desde finales del año 2009 se empieza a producir una progresiva importancia de la corrupción, es en febrero de 2013 cuando se produce un punto de inflexión. Es en ese mes cuando Iñaki Urdangarín acude a declarar como imputado al Juzgado de Palma por el caso Nóos. Asimismo, los medios de comunicación publican que el presidente Rajoy pudo cobrar sobresueldos en el marco del caso Bárcenas. En ese momento, más de un 15% de los ciudadanos señala la

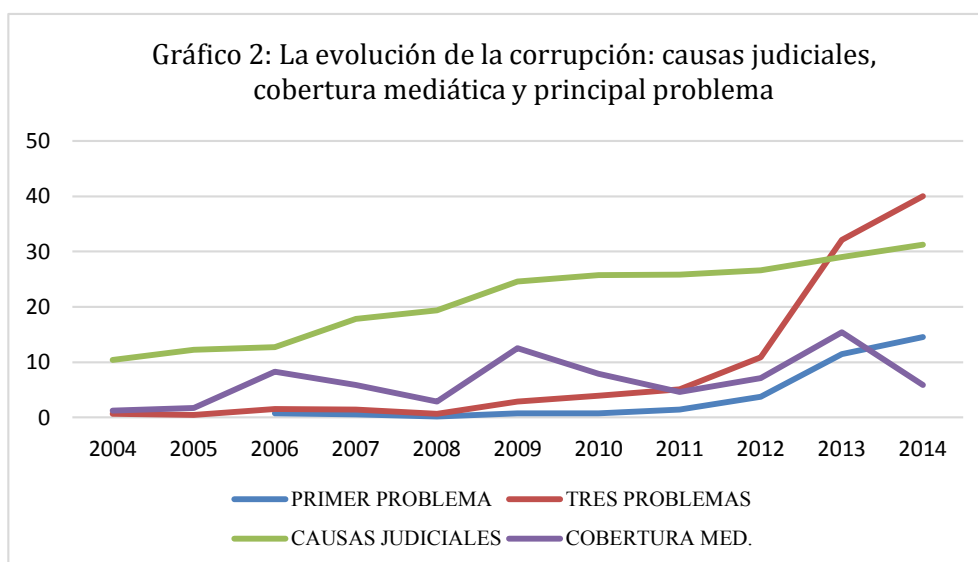
¹ Los datos se presentan en tanto por uno.



corrupción como el principal problema y un 40% lo sitúa como uno de los tres principales problemas del país. Esta situación se ha mantenido, en líneas generales, hasta la actualidad, por lo que la corrupción se ha constituido y consolidado como el segundo problema del país, sólo por detrás del paro.

Los factores que han incidido en la percepción de la corrupción como un problema son diversos y su análisis excede las pretensiones de este estudio, ya que el objetivo del mismo es observar la evolución de la percepción de la corrupción para averiguar desde qué momento empieza a alarmar a los ciudadanos, así como analizar la influencia de la misma en la confianza hacia las instituciones. Sin embargo, se realizarán algunas consideraciones generales al respecto.

Las razones por las que la corrupción ha llegado a convertirse en una de las principales preocupaciones ciudadanas, aunque pueden ser múltiples, podrían sintetizarse básicamente en dos: por una parte, por un aumento real y efectivo de los casos de corrupción y, por otra parte, por una mayor incidencia de la cobertura mediática en este tema. Este último aspecto ha quedado ampliamente demostrado por la teoría de la *agenda-setting* que señala que los temas que los medios de comunicación priorizan en su cobertura son los que posteriormente los ciudadanos considerarán como importantes (McCombs, 2006).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS, de El País y de la Fiscalía General del Estado

En el Gráfico 2² puede apreciarse la evolución de la corrupción como el primer problema del país y como uno de los tres principales problemas, así como la evolución

² Las dos variables relativas a la corrupción, así como la cobertura mediática, se encuentran medidas en porcentaje. Para poder comparar en el mismo gráfico la evolución del número de causas judiciales en las que participa la Fiscalía Especial Anticorrupción se ha dividido el número de causas judiciales por 10. Hay que destacar que las causas abiertas en las que participa dicha Fiscalía no sólo incluyen delitos relativos a la corrupción sino también a la criminalidad organizada. Sin embargo, la propia Fiscalía aclara en su Memoria de 2014 que los casos de corrupción han experimentado un aumento progresivo en el periodo temporal considerado. La variable relativa a la cobertura mediática se presenta sólo con carácter aproximado, ya que un análisis detallado de la misma excedería las pretensiones de este estudio. Para calcular la cobertura mediática se ha analizado el número de noticias sobre corrupción que aparecían en la portada del periódico El País entre 2004 y 2014. Se han analizado al azar cuatro portadas por mes,



de las causas judiciales abiertas en las que participa la Fiscalía Especial Anticorrupción y de la cobertura mediática sobre la corrupción. A lo largo del periodo considerado puede observarse que se produce un aumento constante y progresivo del número de causas judiciales en las que participa la Fiscalía Especial Anticorrupción. Sin embargo, la corrupción no empieza a considerarse como uno de los principales problemas del país hasta el final del periodo. La cobertura mediática sobre la corrupción, por su parte, que hemos calculado de manera aproximada, por lo que no podríamos extraer conclusiones definitivas al respecto, presenta diferentes picos en su evolución. La cobertura mediática incidiría en las noticias de corrupción dependiendo de la importancia de los casos de corrupción de actualidad en ese momento, y de la existencia de otros temas más relevantes o no. La cobertura sobre corrupción empieza a aumentar en 2006 como consecuencia de los diferentes casos de corrupción urbanística en el ámbito municipal que saltan a la luz pública. Estos casos reflejan los excesos cometidos en la época de bonanza económica, como muestra el caso del Ayuntamiento de Marbella. Posteriormente, la cobertura mediática va centrando su atención en algunos temas específicos, como el caso Gúrtel o el caso Nóos. Entre 2011 y 2013 la cobertura mediática de la corrupción y la consideración de la corrupción como el primer problema evolucionan de forma similar. Así, la irrupción de la corrupción como uno de los principales problemas del país podría ser el resultado de un efecto acumulativo provocado tanto por la cobertura mediática como por el aumento real de los casos judiciales relativos a la corrupción.

3. El declive de la confianza de los españoles en las instituciones políticas

La desafección de los ciudadanos respecto al sistema político que les gobierna parece haber ido en aumento con la llegada de la crisis económica iniciada en 2008 y con el deterioro de la imagen de los responsables públicos a causa de los continuos casos de corrupción dados a conocer por los medios de comunicación. Sin embargo, más allá de esta percepción sobre clima social existente, es preciso conocer empíricamente si verdaderamente se ha producido un declive de la confianza de los españoles en las instituciones y, en caso afirmativo, en qué medida se habría producido.

No obstante, existe una importante limitación con respecto a los datos existentes en esta cuestión. El Centro de Investigaciones Sociológicas pregunta a los ciudadanos en algunos de sus barómetros por el grado de confianza que tienen en una serie de instituciones. Para ello utiliza una escala que oscila entre 0 y 10, donde 0 significa que no se tiene ninguna confianza y 10 que se tiene mucha confianza. Sin embargo, esta pregunta no tiene una periodicidad fijada, por lo que no existen datos para todos los años. Ello dificulta el análisis sobre la evolución de la confianza de los ciudadanos en las instituciones, aunque con los datos existentes pueden extraerse importantes conclusiones. En el Gráfico 3 puede observarse el grado de confianza de los españoles durante el periodo 2004-2014³ en cuatro de las instituciones que consideramos más importantes en el diseño y funcionamiento del sistema político español. Dichas instituciones son: el Parlamento⁴, el Gobierno, la Monarquía y los partidos políticos. La

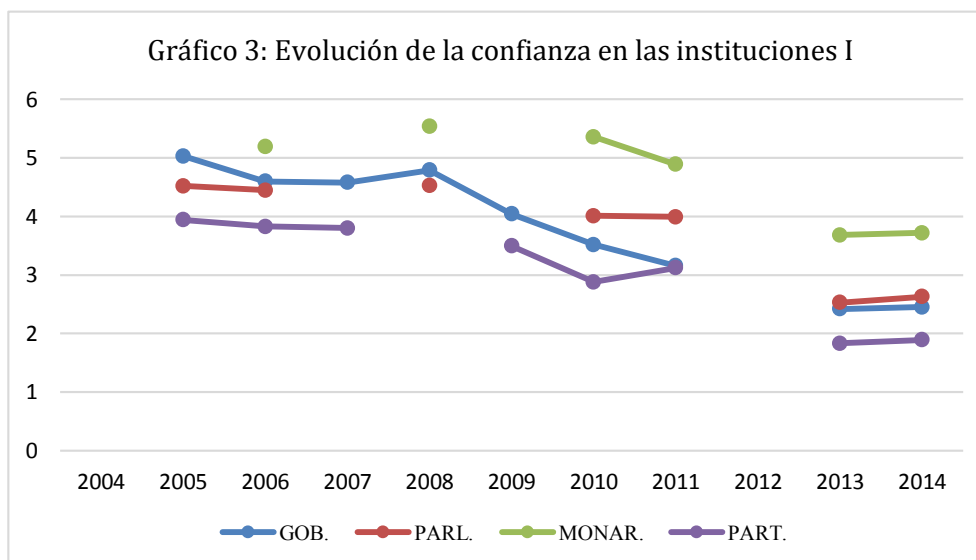
contabilizando el porcentaje de noticias sobre corrupción que aparecían entre las primeras cinco noticias de portada.

³ En los años en los que existen varias observaciones respecto al grado de confianza en las instituciones, se ha optado por calcular una media para obtener una única medida anual.

⁴ Los barómetros del CIS sólo preguntan por el grado de confianza hacia el Parlamento nombrado como tal en los años 2010, 2011, 2013 y 2014 del periodo de estudio. Con el objetivo de tener un mayor número de observaciones, se han incluido los datos en los casos en los que sólo se pregunta por el grado



decisión de incluir a los partidos políticos en este análisis se debe a su importante función, al menos teórica, como mediadores entre la sociedad y la política. Asimismo, la gran cantidad de casos de corrupción que afectan a los partidos podrían haber provocado un aumento de la desconfianza hacia los mismos, por lo que se hace pertinente incluirlos en el análisis.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS

Como puede apreciarse a través de los años en los que existen datos, a partir de 2008 parece comenzar una tendencia de declive en la confianza hacia las cuatro instituciones mencionadas, la cual se acentúa en 2013, aunque no contamos con los datos sobre la situación en el año 2012. Aunque cada institución parte de un grado de confianza distinto, el patrón de evolución en cada una de ellas es bastante similar.

La institución más valorada a lo largo del periodo 2004-2014 es la Monarquía, siendo la única que obtiene un grado de confianza superior al 5 hasta el año 2011, en el que por primera vez en la historia democrática de nuestro país suspende en lo que respecta a la valoración ciudadana. Aún así se sigue manteniendo como la institución mejor valorada, de las cuatro anteriormente citadas, a lo largo de todo el periodo con una diferencia de más de un punto. En cambio, la institución peor valorada son los partidos políticos, los cuales nunca han obtenido una confianza superior al 4, situándose la misma en el 1,8 al final de periodo. El grado de confianza en el Gobierno, en el Parlamento, en la Monarquía y en los partidos políticos se reduce en torno a dos puntos aproximadamente en las cuatro instituciones desde el año 2004 al 2013.

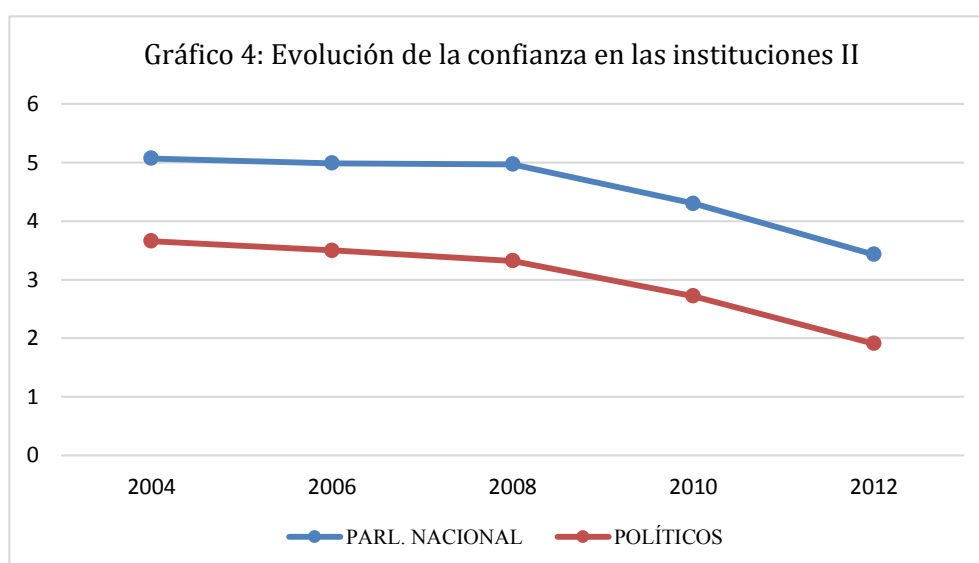
Por otra parte, para tratar de confirmar estas conclusiones sobre el declive de la confianza en las instituciones políticas, se utilizarán los datos de la Encuesta Social

de confianza en el Congreso de los Diputados, como en el año 2005, así como en los que se pregunta por el mismo tanto en el Congreso de Diputados como en el Senado, haciendo una media entre ambos, como ocurriría en los años 2006 y 2008. Aunque ello no sería técnicamente correcto bajo los criterios de los estudios de series temporales, se ha considerado oportuno, debido al escaso número de observaciones disponibles y a las pequeñas variaciones existentes entre el grado de confianza en el Parlamento en su conjunto, en el Congreso y en el Senado, como criterio aproximativo para obtener una visión de conjunto del periodo temporal de estudio.



Europea para el caso español. En todas las oleadas de la ESS se pregunta por el grado de confianza, también en una escala de 0 a 10, en diversas instituciones nacionales e internacionales. Para el objeto de este estudio, y en consonancia con las instituciones seleccionadas con anterioridad, sólo pueden utilizarse el grado de confianza en el Parlamento nacional y en los políticos, utilizándose este último como aproximación a los partidos políticos. La Encuesta Social Europea, que sólo se realiza cada dos años, no pregunta por la confianza respecto al Gobierno nacional ni tampoco hacia la Monarquía, debido a que esta última sólo está presente en algunos países europeos.

Así en el Gráfico 4 puede apreciarse la evolución de la confianza hacia el Parlamento nacional y hacia los partidos utilizando los datos de la ESS. El periodo temporal que se observa oscila entre 2002 y 2012, ya que los datos de la oleada de 2014 aún no se encuentran disponibles.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ESS

Al igual que ocurriese con los datos del CIS, puede apreciarse como a partir del año 2008 se produce un declive en el grado de confianza tanto en el Parlamento nacional como en los políticos. La tendencia de evolución que presentan ambas instituciones es prácticamente idéntica. La pérdida de confianza en los políticos y en el Parlamento nacional se encuentra próxima a los dos puntos en ambas instituciones, por lo que se confirmarían los resultados anteriores. Asimismo, en futuras investigaciones sería interesante continuar con el análisis de esta evolución, cuando se publiquen los datos relativos a la oleada de 2014, para observar si en el año 2014 se ha intensificado la tendencia de declive en consonancia con los datos del CIS.

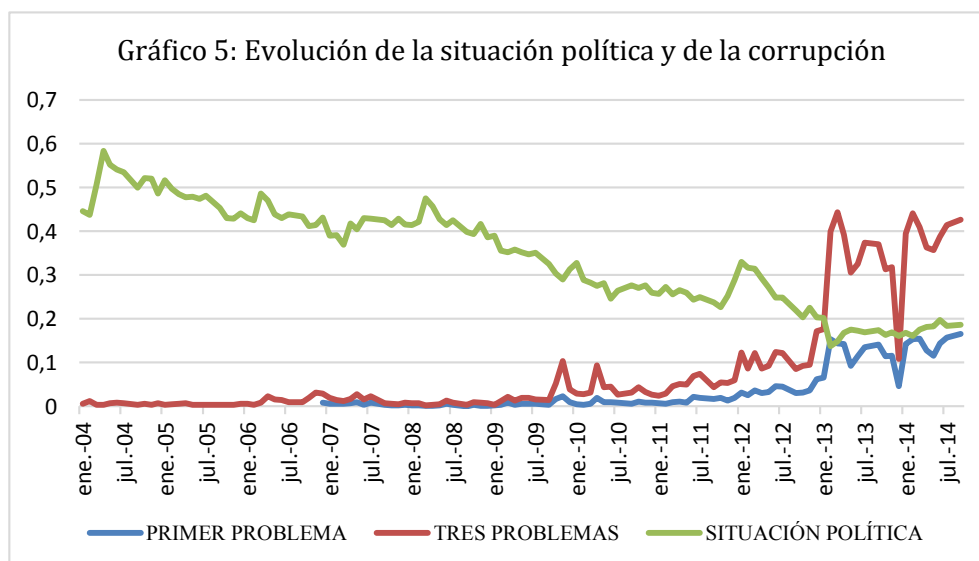
En definitiva, el grado de confianza que tienen los españoles en las diferentes instituciones parece evolucionar de forma prácticamente uniforme, por lo que el declive del mismo en todas ellas podría responder a las mismas causas. Aunque esa tendencia de declive comienza a partir del año 2008, la corrupción se convierte en un gran problema para los ciudadanos bastante tiempo después, por lo que podrían existir otras causas que incidiesen en esa desconfianza. No obstante en 2013, año en el que la corrupción se posiciona como el segundo problema del país, parece acentuarse dicha desconfianza.



4. La crisis económica y el deterioro de la situación política

Aparte de la corrupción, otros factores podrían haber influido también en el aumento de la desconfianza hacia las instituciones. Muestra de ello podría ser la crisis económica cuyos orígenes se remontan al año 2008 y que ha tenido importantes consecuencias en las condiciones de vida de los españoles. Como se señaló con anterioridad, la crisis económica ha propiciado que el paro sea considerado el principal problema del país por la mayoría ciudadanos. La existencia de múltiples demandas y problemas, consecuencia de la crisis, que afectan a los ciudadanos y la inoperancia de las instituciones para satisfacerlos, podrían haber provocado una pérdida de confianza en las mismas ya que no estarían cumpliendo su cometido. En este sentido, Recuero (2014) señala que existen diferencias significativas en el grado de confianza hacia el Parlamento entre la época de expansión económica y la de recesión. Desde esta perspectiva, los ciudadanos podrían tener una mala consideración de las instituciones ya que no confiarían en que las mismas sean capaces de resolver sus problemas.

Por otra parte, antes de que la corrupción irrumpiera entre las principales preocupaciones ciudadanas, los políticos, los partidos políticos y la política constituían también un problema relevante. Esta concepción de la política en su conjunto y de sus actores como algo negativo podría englobarse dentro de la valoración de la situación política. Como puede apreciarse en el Gráfico 5⁵, la percepción de la situación política del país empieza a empeorar mucho antes de que la corrupción se considere como un problema importante.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CIS

⁵ El índice de la situación política del país proporcionado por el CIS oscila entre 0 y 100. Conforme más cercano a 0 se encuentre dicho índice peor percepción existirá sobre la situación política, mientras que, por el contrario, mientras más cercano a 100 más positivamente se percibirá la misma. Sin embargo, para poder comparar en el mismo gráfico de una manera más visual la evolución de la situación política y la evolución de la corrupción como el principal problema y como uno de los tres principales problemas del país, se ha procedido a transformar dicho índice en una escala de 0 a 1, ya que la medida de la corrupción se presenta en tantos por uno.

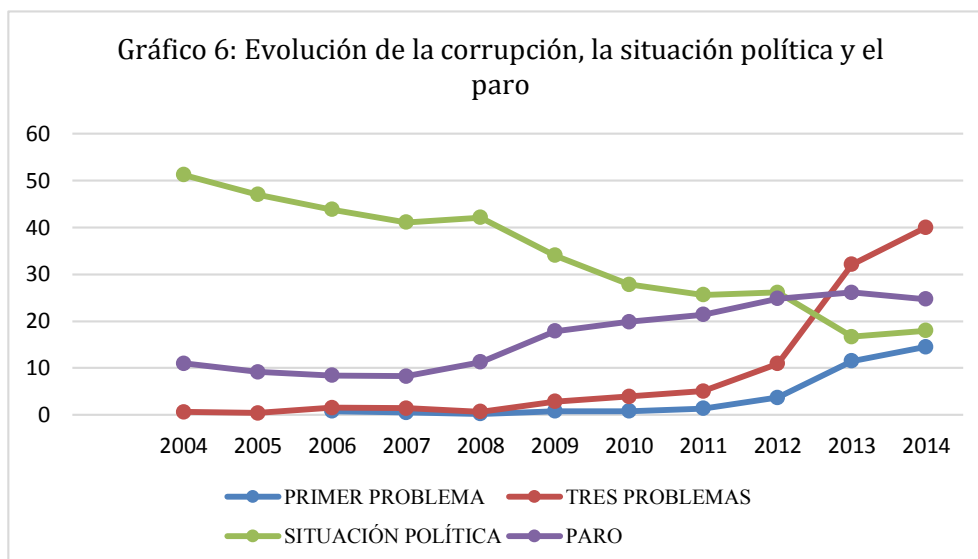


Desde prácticamente el inicio del periodo de observación, en 2004, se empieza a producir un declive progresivo de la percepción de la situación política. Así, cada vez son más los ciudadanos que consideran que la situación política del país es mala o muy mala. Ello podría deberse a diferentes fenómenos que caracterizan la política española. Por una parte, la politización de algunas instituciones ha llevado a una lucha partidista explícita por el control de las mismas, algo que puede ejemplificarse en los continuos retrasos producidos en la renovación de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial. Por otra parte, la actividad política nuestro país está marcada por la polarización política, de modo que la falta de consenso es evidente, incluso en los principales asuntos de Estado. La interacción de los líderes políticos pertenecientes a los diferentes partidos políticos, e incluso dentro de la misma formación política, está marcada por los continuos ataques y reproches mutuos que caracterizan sus discursos políticos, todo ello englobado en una forma de hacer política de carácter negativo y alejada de cualquier elemento constructivo (Ansolabehere e Iyengar, 1995). González y Bouza (2009) analizan la polarización política como un rasgo característico de la democracia española, señalando que la misma lleva experimentando un proceso de intensificación desde la segunda legislatura de José María Aznar. Asimismo, el negativismo mediático que caracteriza la cobertura de los medios de comunicación (Brooks y Geer, 2007; Castromil, 2008), provoca que los ciudadanos sólo conozcan los aspectos más negativos de la política, ya que la misma se centra principalmente en los escándalos políticos. Además, en el caso español los medios se encuentran alineados políticamente con los partidos, lo cual tiende a amplificar esta lógica (González, 2008). Todo ello, unido al declive de la identificación partidista y de la ideología que supone un debilitamiento de los lazos de los ciudadanos con los partidos políticos (Schmitt y Holmberg, 1995; Dalton, 2000; Knutsen, 1998), habría contribuido a la desmitificación del mundo de la política.

Esta percepción negativa de la situación política podría tener sus consecuencias en la confianza en las instituciones, algo que los continuos casos de corrupción que saltan a la luz pública podrían haber contribuido a incrementar. En ese sentido, es en febrero de 2013, fecha en la que la corrupción se convierte en el segundo problema más importante del país, cuando la percepción sobre la situación política alcanza su nivel más negativo.

En el Gráfico 6⁶ puede apreciarse de forma conjunta la evolución de la tasa paro, la valoración de la situación política y la percepción de la corrupción como el principal problema del país y como uno de los tres problemas más importantes.

⁶ La tasa de paro, la corrupción como primer problema y la corrupción como uno de los tres principales problemas del país se presentan en porcentaje sobre 100. La situación política aparece representada en un índice que oscila entre 0 y 10. Para obtener el dato anual de la situación política y de las dos variables relativas a la corrupción se ha calculado una media a partir de los datos mensuales existentes. La tasa de paro anual se calculado como la media de la tasa de paro de los cuatro trimestres del año. Los datos relativos a la tasa de paro en 2014 se han calculado con los datos de los tres primeros trimestres de dicho año, ya que los pertenecientes al cuarto trimestre aún no han sido publicados.



Fuente: Elaboración propia a partir del CIS y del INE

La evolución de la percepción de la situación política parece ir pareja a la evolución de la tasa de paro. Así, conforme va aumentando la tasa de paro, la valoración de la situación política parece ir disminuyendo al mismo ritmo. En el año 2013 la tasa de paro alcanza su cifra más alta, concretamente un 26,1%. En ese mismo año la valoración de la situación política alcanza su nivel más bajo del periodo de estudio. En 2014, cuando la tasa de paro experimenta un ligero descenso, la situación política se considera un poco más positiva que en el año anterior. En lo que respecta a la evolución de la corrupción como el principal problema del país, aunque la situación política empieza a empeorar años antes de que la corrupción empiece a adquirir relevancia, a partir de 2011 ambas variables parecen evolucionar de una forma paralela. Lo mismo podría aplicarse a la percepción de la corrupción como uno de los tres principales problemas del país. De la misma manera, aunque en menor medida que en el caso de la situación política, el aumento del paro va acompañado de una mayor concepción de la corrupción como un problema relevante.

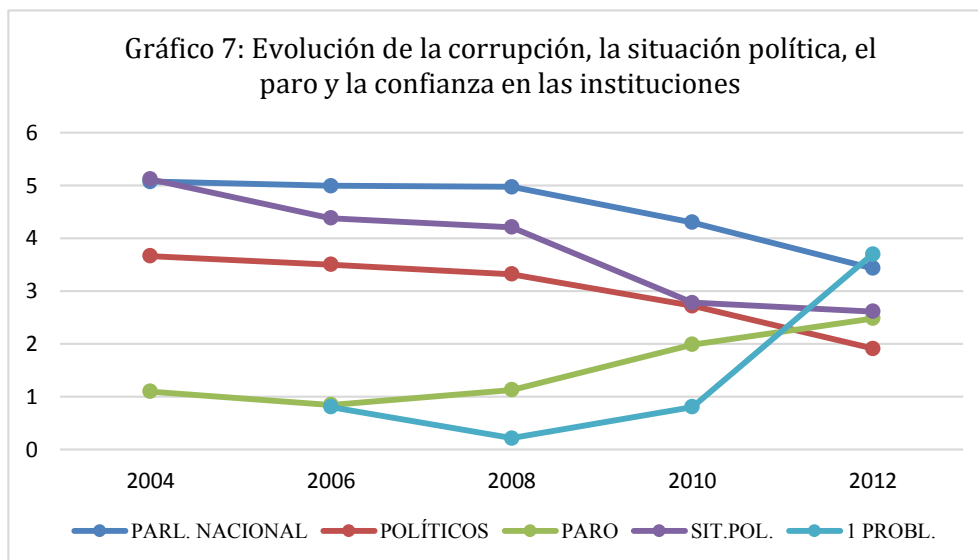
De este modo parece existir una conjunción de factores, o al menos una coincidencia temporal de los mismos. Los casos de corrupción que más han alarmado a la sociedad española han salido a la luz a la par que la crisis económica se ha dejado sentir entre los ciudadanos. Así, el conocimiento público de estos casos de corrupción ha coincidido temporalmente con la recesión económica, lo cual ha podido incrementar la sensación ciudadana de que la clase política ha derrochado los recursos públicos mientras que el resto de la sociedad estaba atravesando por una situación difícil y se le exigían además importantes sacrificios. Al mismo tiempo, ello ha ido acompañado de un empeoramiento progresivo de la situación política, aunque éste se remonta al año 2004. De esta forma, los ciudadanos observaban cómo la situación política se iba deteriorando, uniéndose a ello con posterioridad la llegada de la crisis económica y la irrupción de la corrupción.

5. La incidencia de la corrupción en la desconfianza hacia las instituciones

Para obtener una visión de conjunto, se observará la evolución de la confianza en las instituciones en relación con los fenómenos anteriormente analizados, es decir, la



corrupción, el paro y la situación política. Se utilizarán para ello los datos de la Encuesta Social Europea, ya que proporcionan datos sobre la confianza en el Parlamento y en los políticos en todas sus oleadas para el periodo 2004-2012, aunque realizadas cada dos años. Además, como se demostró en un epígrafe anterior, los datos de la ESS sobre la confianza en las instituciones presentan una evolución similar a los del CIS.



Fuente: Elaboración propia a partir del CIS, del INE y de la ESS

En el Gráfico 7⁷, como se señaló previamente, puede observarse la conjunción de factores analizada en el epígrafe anterior junto con la evolución de la confianza en las instituciones, concretamente la confianza en el Parlamento nacional y en los políticos. Una de las conclusiones preliminares más llamativas es que en los años en los que el nivel de paro se mantiene más o menos estable, entre 2004 y 2008, la confianza en las instituciones también se mantiene relativamente constante. En el momento en el que el paro comienza a aumentar, la confianza en las instituciones empieza a deteriorarse, experimentando ambos fenómenos una evolución paralela. Asimismo, el declive de la confianza en las instituciones se encuentra acompañado del deterioro progresivo de la situación política. Por otra parte, a partir del año 2008, la caída de la confianza en las instituciones se produce a la vez que aumenta la consideración de la corrupción como uno de los principales problemas del país. De esta manera, parece que la confianza en las instituciones podría verse influida por los factores considerados.

Sin embargo, esta evolución temporal paralela de la corrupción, de la crisis económica y de la situación política con respecto al declive de la confianza en las instituciones podría ser una mera coincidencia casual, sin que exista una relación causal. Por ello, se hace necesario la realización de un análisis multivariable para comprobar la incidencia real

⁷ El grado de confianza hacia el Parlamento nacional y hacia los partidos políticos se presenta en una escala entre 0 y 10. La corrupción como principal problema del país se presenta en porcentaje sobre 100. La situación política, por su parte, se ha transformado en un índice que oscila entre 0 y 10. Por último, la tasa de paro se ha dividido entre 10. Las razones de todos estos cambios de escala es hacer operativo el gráfico para poder comparar de una forma práctica y visual la evolución de las diferentes variables incorporadas.



que tiene la percepción de la corrupción en el grado de confianza hacia las instituciones. Dicha relación se controlará por otras variables como las percepciones de la crisis económica y de la situación política, ya que existen indicios de que también podrían incidir según los datos examinados con anterioridad. El objetivo de ello es descubrir si la corrupción política afecta o no a la confianza que los españoles tienen en las principales instituciones del Estado. Con esta finalidad se utilizará la regresión lineal.

En este caso utilizaremos datos del Centro de Investigaciones Sociológicas, en concreto del Estudio nº 3021 de abril de 2014. Las razones de esta decisión son varias. En primer lugar, y a diferencia de la Encuesta Social Europea, se podrán examinar los factores condicionantes de la confianza ciudadana en las cuatro instituciones que seleccionamos como las más importantes en el diseño y funcionamiento del sistema político español, ya que en dicho Estudio existen datos para todas estas instituciones. En segundo lugar, este análisis de regresión se circunscribe al análisis de las causas de la desconfianza actual en las instituciones, eliminando cualquier componente temporal. Los datos del CIS son los que más se adecúan a esta pretensión, ya que son los más actuales (año 2014). Y en tercer lugar, el citado Estudio incluye indicadores para medir la percepción de la corrupción, así como para medir otras variables que consideramos podrían incidir en la desconfianza en las instituciones, por los que se hace imprescindible incluirlas como variables de control en el modelo de regresión. La ESS, en cambio, no proporciona indicadores para todas estas variables, no existiendo incluso ningún indicador para la corrupción política, la principal variable independiente de este análisis.

En la Tabla 1 se presentan los resultados de las regresiones lineales realizadas para analizar las causas que inciden en la desconfianza en cuatro de las principales instituciones del Estado: el Parlamento, el Gobierno, la Monarquía y los partidos políticos. Así, se ha realizado una regresión para cada una de las citadas instituciones. De este modo, las *variables dependientes* de cada modelo de regresión son, respectivamente, el *grado de confianza en el Parlamento*, el *grado de confianza en el Gobierno*, el *grado de confianza en la Monarquía* y el *grado de confianza en los partidos políticos*. Estas variables, extraídas de la pregunta 9 del citado Estudio del CIS, están medidas en una escala numérica que oscila entre 0 y 10, donde 0 significa que no se tiene ninguna confianza y 10 que se tiene mucha confianza.

Se introducirán las mismas *variables independientes* en los cuatro modelos de regresión, lo cual posibilitará el análisis comparativo de la diferente incidencia de cada una de ellas en las distintas instituciones. Así, se incluirá la variable *corrupción* para observar la influencia de la misma en la confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones. Esta variable se creó a partir de la pregunta 7 del Estudio 3021, la cual cuestiona a los individuos por el primer problema, por el segundo problema y por el tercer problema que consideran que son los más importantes del país. Se ha otorgado valor 1 a aquellos casos que consideran que la corrupción es el principal problema de España y valor 0 a los que creen que la primera preocupación es otra. Hemos optado por medir la corrupción sólo en las situaciones en las que se considera el primer problema de país, en lugar de uno de los tres principales, ya que esta última operacionalización podría difuminar la relación que tratamos de testar.

Sin embargo, existen otras variables además de corrupción que podrían incidir en el grado de confianza en las instituciones, por lo que es necesario controlar por las mismas para conocer la verdadera incidencia de la corrupción. Por ello, se ha introducido la variable *crisis económica* para determinar si la misma afecta a la confianza en las instituciones, ya que los ciudadanos podrían desconfiar de las mismas porque éstas no



son capaces de resolver sus demandas. Al utilizar datos de encuesta no se podría incluir la tasa de paro al ser un indicador objetivo. Es preciso por tanto tomar otro indicador de la crisis económica. Se ha optado por la valoración de la situación económica general de España (pregunta 1 del Estudio 3021), la cual ha sido recodificada con valor 1 para aquellos que consideran que la situación económica del país es mala o muy mala y con valor 0 para los que creen que es regular, buena o muy buena.

Asimismo, se ha incluido en el modelo de regresión la variable *situación política* (pregunta 4 del citado Estudio del CIS) otorgando valor 1 a aquellos casos que señalan que la situación política del país es mala o muy mala y valor 0 a los que consideran que es más positiva. La percepción de que la situación política española es negativa, lo cual puede ser reflejo de la polarización existente y de una actividad política carente de consenso, puede tener también impacto en la confianza institucional.

Por último, se incluirán además como variables de control la *ideología*, el *nivel educativo* y la *edad*. Las razones de ello es que los individuos con una ideología más izquierda podrían tener una menor confianza en las instituciones al defender posiciones más próximas a la democracia participativa. En lo que respecta al nivel educativo, los ciudadanos que cuentan con un mayor nivel de estudios podrían valorar peor las instituciones, ya que contarían con más recursos para ser críticos con el funcionamiento de las mismas. Por último, la edad podría tener también importancia debido a que los más jóvenes podrían tener una menor confianza en las instituciones. Así, la variable ideología se ha extraído a partir de la pregunta 22 del barómetro de abril del 2014 del CIS. En ella se pide a los encuestados que se ubiquen en una escala ideológica izquierda-derecha que oscila entre 1 y 10. Se ha procedido a crear las siguientes categorías para dichas variable: izquierda (que engloba los valores 1, 2, 3 y 4), centro (valores 5 y 6) y derecha (valores 7, 8, 9 y 10). Asimismo, aquellos individuos que no saben o no contestan sobre cuál es su ubicación ideológica han sido clasificados bajo la categoría de sin ideología. La categoría de referencia es la de izquierda. El nivel educativo, preguntas 29 y 29a, se ha codificado del siguiente modo: estudios básicos, que engloban la enseñanza obligatoria, estudios medios, entre la enseñanza obligatoria y los estudios universitarios, y los estudios superiores, que se corresponderían con la enseñanza universitaria. La categoría de referencia es la relativa a los estudios básicos. Por último, se han introducido las siguientes categorías para la variable edad (pregunta 28 del Estudio 3021): jóvenes, cuyas edades oscilan entre los 18 y 34 años; adultos, entre los 35 y 64 años; y mayores, que cuentan con 65 años o más. La categoría de referencia es la de jóvenes. Tanto la ideología, el nivel educativo y la edad se introducen en los modelos de regresión con el objetivo de controlar las relaciones existentes entre la corrupción, la crisis económica y la situación política con respecto al grado de confianza en las instituciones. Por ello, en el análisis de los resultados nos centraremos en la incidencia de estos tres últimos fenómenos, de acuerdo con la perspectiva adoptada con anterioridad, sin profundizar así en el impacto de la ideología, la edad o el nivel educativo.



Tabla 1: Modelo de regresión lineal para explicar la desconfianza en las instituciones (Coeficiente β)

	Parlamento	Gobierno	Monarquía	Partidos
Corrupción	-0,566**	-0,417**	-0,354*	-0,432**
Crisis económica	-0,824**	-1,100**	-0,664**	-0,687**
Situación Política	-1,606**	-1,868**	-1,309**	-1,505**
Ideología				
Izquierda (ref.)				
Centro	0,516**	1,027**	1,033**	0,116
Derecha	1,199**	2,345**	2,059**	0,471**
Sin ideología	-0,408**	0,091	0,313*	-0,540**
Nivel de estudios				
Básicos (ref.)				
Medios	0,116	-0,016	-0,268*	0,061
Superiores	0,379**	0,167	-0,570**	0,043
Edad				
Jóvenes (ref.)				
Adultos	0,311**	0,428**	0,667**	0,186+
Mayores	0,510**	0,739**	1,474**	0,323**
Constante	4,099**	3,926**	4,309**	3,553**
R	0,444	0,580	0,435	0,408
R cuadrado	0,197	0,337	0,189	0,167
R cuadrado corregida	0,194	0,334	0,186	0,163

+ $p \leq 0,1$; * $p \leq 0,05$; ** $p \leq 0,01$

Fuente: Elaboración propia a partir del Estudio nº 3021 del CIS

Los resultados expuestos en la Tabla 1 muestran que la corrupción sí tiene una influencia significativa, bajo un nivel de confianza del 95%, en el grado de confianza ciudadano en las instituciones. Así, los españoles que consideran que la corrupción es el principal problema del país tienen una confianza en el Parlamento 0,57 puntos menor que los que creen que la corrupción no es la principal preocupación. En el caso del Gobierno, el considerar la corrupción como el principal problema supone confiar en esta institución 0,42 puntos menos que el resto, siendo dicha cifra en el caso de la Monarquía de 0,35 puntos menos y en el de los partidos políticos 0,43 puntos menos. Estos resultados pueden resultar llamativos en algunos aspectos. La corrupción causa una mayor desconfianza en el Parlamento que en los partidos políticos. Ello se produce aún cuando los partidos políticos son la institución que ha protagonizado un mayor número de casos de corrupción. Asimismo, a pesar de la conmoción causada entre la ciudadanía por el caso Nóos, la Monarquía es la institución que se encuentra menos afectada por la corrupción.

Previamente señalábamos que la confianza en las cuatro instituciones analizadas evolucionaba de una forma prácticamente uniforme, por lo que apuntábamos que todas ellas podrían verse afectadas por las mismas causas. Los resultados de los análisis de



regresión efectuados parecen confirmar esta interpretación. La corrupción, la crisis económica y la situación política afectan por igual, en términos generales, a estas instituciones. Así, de estos tres factores, la situación política es la que más incide en la desconfianza hacia las mismas, seguida de la crisis económica y, tras ella, la corrupción. De este modo, sería el deterioro de la situación política, marcada por la polarización y el negativismo, el fenómeno, de los tres analizados anteriormente, que más afectaría a la desconfianza que tienen los ciudadanos en las instituciones. Este factor incidiría por tanto más que la propia crisis económica, la cual ha derivado en una serie de problemas ciudadanos que las instituciones son incapaces de resolver. Por último, la corrupción generaría también desconfianza en las instituciones, aunque en una magnitud menor que las dos variables anteriores.

En la desconfianza hacia el Parlamento, hacia la Monarquía y hacia los partidos políticos importa sobre todo la situación política. En lo que respecta al Gobierno, aún siendo ésta la variable la más importante, la incidencia de la crisis económica presenta una magnitud mayor que en el resto de instituciones. Ello es totalmente coherente, ya que los ciudadanos atribuirían a la institución gubernamental una mayor responsabilidad en la resolución de los problemas derivados de la crisis.

En cuanto al resto de variables de control, cabe señalar que los individuos de mayor edad confían más en las cuatro instituciones analizadas que los más jóvenes. Lo mismo ocurre en el caso de los ciudadanos de ideología de derecha con respecto a los de izquierda. El nivel de estudios, por su parte, no presenta un patrón claro para todas las instituciones. El tener estudios superiores frente a contar con estudios básicos generaría una mayor desconfianza únicamente en el Parlamento y la Monarquía.

6. Conclusiones

La corrupción se ha convertido, desde principios del año 2013, en uno de los principales problemas del país para los españoles. La irrupción en la prensa de continuos casos de corrupción que afectan incluso a algunas de las principales instituciones del Estado ha generado una sensación entre la ciudadanía de desencanto e indignación. En este estudio se ha pretendido analizar si la corrupción ha generado desconfianza en las instituciones políticas. En primer lugar, se ha constatado que la confianza ciudadana en las instituciones ha ido sufriendo un continuo declive en los últimos años. Ello ha coincidido temporalmente con otros fenómenos, además del aumento de la percepción de la corrupción como uno de los principales problemas del país. Dichos fenómenos son el desencadenamiento de la crisis económica y el deterioro progresivo de la situación política.

Para determinar si esta conjunción de factores es meramente casual o no, se han efectuado cuatro análisis de regresión lineal para observar la incidencia de los mismos en cuatro de las instituciones que consideramos más importantes en el diseño y funcionamiento del sistema político español: el Parlamento, el Gobierno, la Monarquía y los partidos políticos. Los resultados muestran que la corrupción sí incide en el grado de confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones mencionadas. De este modo, la corrupción política estaría teniendo efectos negativos en la relación de la ciudadanía con el sistema político en el cual viven. Sin embargo, la crisis económica y, más aún, el deterioro de la situación política tendrían una mayor incidencia en la desconfianza hacia las instituciones que la corrupción.



7. Bibliografía

Ansolabehere, S. e Iyengar, S. (1995): *Going Negative: How attack ads shrink and polarize the electorate*, Nueva York, Free Press.

Brooks, D. J. and Geer, J. G. (2007): "Beyond Negativity: The Effects of Incivility on the Electorate". *American Journal of Political Science*. Vol. 51 N° 1.

Castromil, A. R. (2008): "El negativismo mediático en las Elecciones Generales de 2008 en España". Estudio/Working Paper 2008/1. *Revista On Line del G.T Walter Lippmann*. Departamento de Sociología VI. Universidad Complutense de Madrid.

Dalton, R. J. (2000): "The decline of party identifications", en R. J. Dalton y M. P. Wattenberg (eds), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, Oxford, Oxford University Press.

González, J. J. (2008): "Los medios en la democracia avanzada ¿Hacia una democracia de audiencia?", en González y Requena (eds), *Tres décadas de cambio social en España*, Madrid, Alianza Editorial.

González, J. J. y Bouza, F. (2009): *Las razones del voto en la España democrática, 1977-2008*. Madrid: Catarata.

Knutsen, O. (1998): "Europeans move towards the Center: A Comparative Longitudinal Study of Left-Right Self-Placement in Western Europe", *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 10, N° 4: 292-316.

McCombs, M. (2006): *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós.

Recuero, F. (2014): "Crisis económica, demandas ciudadanas y confianza en las instituciones", en Rafael Bañón i Martínez y Rubén Tamboleo García (coord.), *La modernización de la política y la innovación participativa*. Madrid: Editorial GOGEP Complutense.

Schmitt, H. y Holmberg, S. (1998): "Political parties in decline?", en Hans-Dieter Klingemann y Dieter Fuchs (eds), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press.

Wlezien, C. (2005): "On the Salience of Political Issues: The Problem With 'Most Important Problem'", *Electoral Studies*, Vol. 24, N° 4: 555-579.



PODER, POLÍTICA Y CORRUPCIÓN: 7 CLAVES PARA ENTENDER EL PODER Y LA CORRUPCIÓN DENTRO DEL CONTEXTO POLÍTICO

Begoña Gozalbes Cutillas
Coach Político, Asesora Política
Integridad Política

1. El Poder

El poder es la habilidad de influir en el comportamiento de otras personas con el único fin de mover la realidad hacia un fin deseado. Sin embargo, cuando nos referimos al poder fáctico existe un matiz que marca una diferencia clara sobre dicho fin; y es la forma de conseguirlo. Teniendo en cuenta que dicho poder se ejerce al margen del aparato del Estado y se sirve de su autoridad informal o de su capacidad de presión para influir políticamente, las consecuencias sobre la influencia en el comportamiento de la mayoría viene muchas veces designado por los intereses de una minoría. Hablamos de la influencia que ejercen los Bancos, la Iglesia, la Prensa, la Oligarquía e incluso el Ejército y la Monarquía.

Decía Napoleón Bonaparte “Coloca tu mano de acero dentro de un guante de terciopelo” y precisamente eso es lo que hace el poder fáctico con el pueblo. Presentan soluciones para la mayoría que solo sirven a una minoría. Así es como el poder se convierte en el arte del engaño. Donde el poder presenta una conducta de suma decencia que en realidad es una gran manipulación consumada.

Es un hecho que todo el mundo, quiere y desea poder. Según Robert Greene “La sensación de no tener poder sobre la gente y los acontecimientos es insoportable para nosotros -cuando nos sentimos impotentes, nos sentimos abatidos-. Nadie quiere menos poder; todo el mundo quiere más” y el poder siempre piensa en dar respuestas que sigan manteniéndole en el mismo lugar y con la misma amplitud de autoridad, independientemente de que las circunstancias vayan cambiando y la sociedad siga evolucionando en dirección contraria a los deseos de las élites.

A lo largo de la historia, los séquitos siempre se han creado alrededor de las personas que disponían el poder. En la actualidad sigue siendo exactamente igual, sin embargo es arriesgado aparentar disponer de dicho poder y mucho más manifestar lo que se hace para obtenerlo.

Hoy al igual que ayer es necesario fingir ser sociable, honesto, democrático y ecuánime, aunque realmente no se sea. Pues ir abiertamente bajo estos valores es dar oportunidad a cualquier adversario ávido de querer el poder, que uno tiene. El poder no es condescendiente, ni amable, ni complaciente, si detrás no se obtiene un beneficio explícito por el privilegio otorgado. Escribió el diplomático y cortesano Nicolás Maquiavelo “Cualquier hombre que intenta ser bueno todo el tiempo está condenado a caer igual de bajo que un gran número de hombres que no lo son”.

Y efectivamente el poder no se rodea de semejantes, aunque se ejerza entre homólogos. El poder equilibra los poderes de unos pocos en beneficio del conjunto definido; y por ello cualquier movimiento de uno es conocido por el resto, aunque el resto siga siendo una minoría que nunca se sabrá exactamente quienes son, aunque sí se intuya dónde están.



El poder siempre tiene diferentes figurantes a la espera de salir al escenario e interpretar su papel. En política todos parten del mismo guión: quieren y desean el poder para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y crear proyectos beneficiosos para la sociedad, sin embargo, cuando se dispone de él sin restricciones, el político se autojustifica frente a todo tipo de conductas, a través del autoengaño, con el fin de seguir manteniendo el dominio de superioridad que en un primer lugar le fue concedido legalmente a través del voto y posteriormente robado a través de actuaciones en su propio beneficio.

Esta situación dista mucho de la esencia pura de la política, donde la confianza otorgada democráticamente es usurpada de forma ilícita sin que en muchas ocasiones se tenga conocimiento, aunque en las élites si se tengan consciencia de ello.

El poder implica fuerza, enfrentamiento y acatamiento a la vez que disputa, debate y manipulación, por ello es percibido en muchas ocasiones como malicioso o injusto e incluso la autopista directa hacia la corrupción.

Todo aquel que llega al poder, llega por una motivación extrínseca o por una motivación intrínseca, siempre asociada al ego, que no debe interpretarse de forma peyorativa, muchas ocasiones camuflada desde la creencia de querer servir a los demás, creencia que va transformándose, en la medida que se alcanza el objetivo inicial. Unos mantienen la esencia básica de su motivación, mientras otros, de una forma inconsciente aunque a la vez consciente, comienzan a cuestionarse envueltos por el ego cuál era su objetivo original.

El ego siempre tiene más fuerza que el poder. El ego está presente siempre. Coge asiento como si de un sillón orejero estuviéramos hablando, donde solo ve un plano y una dirección, y evita la escucha de toda intromisión que lo aleje de su objetivo. Hace de aquel que goza de las mieles del poder se crea omnipotente. El ego va asociado a la ingratitud y a la soberbia, lo que lleva al individuo a un estado de soledad y autismo que transforma la realidad de su entorno en una mentira justificada.

Así es el poder, ciego. Sin embargo, un poder respetable simboliza la virtud en la toma de decisiones y encarna una voluntad personal para cumplir con el deber público. El poder honrado se construye con comportamientos sensatos y decisiones que ayudan a la mayoría.

El poder sea político, legislativo, fáctico, judicial, militar o cualquier forma que tome, será respetado siempre y cuando las personas que lo ejercen se lo ganen con los hechos y no con las palabras. Un ejemplo contundente de lo que estamos exponiendo en este trabajo es el caso de las tarjetas “Black” *donde la alta dirección de Caja Madrid disfrutaba de unas remuneraciones todavía más cuantiosas de las oficialmente conocidas* y donde se evidencian cada una de las 7 claves para entender el poder y la corrupción dentro del contexto político. Precisamente las fases cinco y seis, la mentira y el silencio respectivamente, toman protagonismo con este caso.

Por ello, el poder sólo será venerable si se mantiene con personas honradas, donde sus palabras se sostengan a los resultados mediante hechos y si la integridad del poder se centra en el instante actual para entender la realidad y deja de crear escenarios paralelos que distraen a la masa en beneficio de unos pocos.

La arrogancia y el ego están siendo cómplices de la indiferencia social. Casos como el de Bárcenas, Brugal, Eres Andalucía, Viajes Monago, Castedo y Ortiz, Operación Púnica entre otros, hacen que el poder y la política carezcan de legitimidad y



condicionan a la sociedad a verse como “*clientela electoral*”, como asistentes de un juego en donde las reglas están en las manos del mejor postor.

Es el ego quien traiciona los principios, intercambia realidades por percepciones personales a través de consecuencias subjetivas. Es el ego quien altera todo y distorsiona la capacidad de aquellos que están en el poder, seleccionando lo que escuchan para seguir manteniendo las creencias en las que se asientan sus decisiones y generan sus realidades. Y son precisamente la soberbia y la arrogancia quienes hacen que el ego sea más fuerte que la voluntad y como consecuencia ayudan a exhibir más defectos que virtudes. Son la soberbia y la arrogancia quienes silencian la opinión, condicionan las propuestas y condenan la transformación del entorno social y político que estamos viviendo. Es entonces, cuando el poder queda secuestrado y toma protagonismo la corrupción. Es la ausencia de valores lo que distorsiona la realidad y quien aporta el protagonismo al miedo, a la mentira y al silencio. Y ante esa realidad distorsionada la corrupción anda a sus anchas con la creencia de ser impune a cualquier decisión. Craso error, pues la verdad utilizando el mismo silencio, la mayoría de las veces hace presencia, poniendo al poder entre rejas.

En definitiva mientras el poder adquiera como único objetivo mover la realidad hacia un fin deseado concreto y definido *para una minoría*, estará a su vez al servicio de los más *débiles en valores éticos y morales*, llevándoles con diligencia al camino de la *corrupción*.

2. La Política

La política siempre hace referencia al juego del poder. En España tiene una base de lucha por el interés general.

Según el profesor Higinio Marín Pedreño (1965) profesor titular de Antropología de la Universidad CEU Cardenal Herrera y desde un plano totalmente filosófico podemos definir la política como “la procuración del bien común y del interés general” y como bien indica, toda definición se convierte en una bomba trampa que es necesario desactivar para que no nos explote en las propias manos.

Para entender esta definición será necesario definir claramente ¿qué es procuración? “Procuración es la comisión o poder que alguien da a otra persona para que en su nombre haga o ejecute algo”. Es un seguimiento restaurador, alguien que se dedica a promover, a curar, lo que nos lleva a la voluntad de mejorar. Y esa es precisamente la vocación pública. Se requiere actuar sobre algo para poder restaurarlo, para poder mejorarlo y eso es posible porque la ciudadanía otorga un poder a unos pocos para que en su nombre hagan cosas en su beneficio y no en el propio.

La política es una actividad compleja que no siempre es comprendida por la sociedad. Requiere decisiones para poder regenerar lo existente y la regeneración es una vocación política. Las cosas necesitan que se actúen sobre ellas, por ello, el político es considerado un procurador. Alguien que representa a otros y que cuida por su bien. Esta es la esencia de la política, otra cosa es en lo que ha derivado el ejercicio de la propia política.

Para regenerar “el contenido” hace falta regenerar “el continente” es decir la política. Es imprescindible después de treinta años modificar las reglas del juego que hacen posible una política legítima. Transformar los partidos y cambiar sus élites. El actual sistema democrático español bajo su taimado sistema electoral decide de antemano a través de los partidos políticos quien y cuando tiene derecho a gobernar nuestro país.



Si la política como bien hemos definido anteriormente es la procuración del bien común y del interés general, España ha llegado a un momento histórico donde la sociedad reclama con fuerza ese bien y ese interés general en detrimento del interés de unos pocos que van vaciando las arcas del estado cual grieta abierta que derrama una corrupción casi imposible de radicar. Sin embargo hasta que no lleguen estos cambios intrínsecos en la forma de hacer política se puede regenerar un país mejorando lo que hay.

La regeneración implica cambiar costumbres. Hacer política por el bien del ciudadano es hacer cosas que mejoren el entorno y no nos estamos refiriendo a cambiar semáforos, sino a cambiar esas costumbres tan arraigadas dentro de cada comunidad, hábitos que no dan buenos resultados en la sociedad actual, aunque por historia siempre se hayan hecho así. Cambiar costumbres conlleva modificar rituales en una sociedad modernizada donde los valores éticos y morales han ido evolucionando a lo largo de los últimos tiempos.

Siguiendo el guión de la definición inicial sobre qué es la política, nos centraremos a continuación en sus actores, los políticos. Si la política es procuración y los políticos quienes la ejercen, huelga decir que los políticos son procuradores y como consecuencia están elevados a un estatus social y a una condición superior para representar a una mayoría con una responsabilidad mayor sobre sus actos. Por ello, los delitos de un político no pueden tener las mismas consecuencias judiciales que una persona que no tenga ninguna responsabilidad pública. El político representa a la sociedad y como consecuencia tiene una responsabilidad moral superior aunque no esté legislada.

Un político en el ejercicio de la política no puede moverse como si no fuera político.

Uno puede querer hacer cosas, sin embargo es necesario entender la segunda parte de dicha descripción, *no es lo mismo el bien común que el interés general*, aunque muchas veces se confunda.

La política ejerciendo su poder, tiene la capacidad a la vez que la obligación de tomar decisiones. Para tomar estas decisiones necesita ir alineada con la sociedad a la que pretende representar y para ello hace falta conocer la historia. Si un político conoce la historia del lugar donde quiere gobernar, tendrá criterio en su toma de decisiones. Sin historia no hay criterio y sin criterio no hay buena política, por lo tanto no se puede tener conciencia política.

Conciencia para entender que la política es la aspiración a participar en el poder y el poder es el medio para la consecución de unos fines, bien sean ideológicos, idealistas o egoístas. En definitiva, que la política sin poder, carece de viabilidad y el poder sin política se convierte en una dictadura.

3. El Político

Todo político que inicia un proceso de coaching es decir, un entrenamiento personal, lo hace con el fin de cubrir unos objetivos que le lleven a una meta concreta, dentro del ámbito político.

Cabe destacar que el político que se involucra en una mejora personal habitualmente dispone de tres cualidades. La primera corresponde a la *pasión*, sin vocación política es difícil mantenerse por mucho tiempo en el entramado político sin cruzar la línea de la deshonestidad con uno mismo. En segundo lugar la *responsabilidad*, donde se asienta la base de sus valores; y desde donde implementa su estilo de hacer política. Una política



que le lleva a ser honrado con aquellos a quienes representa, cumpliendo las obligaciones, tanto en el hacer como en el decidir que requiere un cargo público. Como última aptitud siempre es necesaria e imprescindible la *sensatez y/o mesura*. Toda aquella persona que quiere dedicarse a la política y por lo tanto ejercer como político necesita grandes dosis de prudencia, sentido común y moderación para que el poder y el ejercicio de la política no les replacen de sus objetivos iniciales y su meta final, que va alineada siempre con la primera cualidad, la vocación política al servicio del ciudadano.

Cuando un político se encuentra en la encrucijada de mantenerse en la línea de la Integridad Política le surgen bloqueos, dudas, situaciones conflictivas, inquietudes, reflexiones, aprendizajes, estrategias, conocimiento y descubrimiento de sí mismo, incluidos sus propios puntos ciegos. Esos matices de la personalidad de los que uno no es consciente, o se ve imposibilitado para reconocerlos.

Todas las personas, incluidas aquellas con dedicación al servicio público en mayor o menor medida tienen cualidades que les imposibilitan y frenan a la hora de alcanzar sus metas. Existen varias situaciones que hacen que el político entre en una espiral de descontrol de su propio entorno político por su afán de esfuerzo desmedido, su ausencia de la realidad, su necesidad de parecer perfecto, una amplia ambición ciega, la necesidad de reconocimiento constante y una gran sed de poder. Un poder que mal gestionado se convierte en una droga diaria que hace de él un ser incoherente de sus palabras frente a sus hechos.

Por lo tanto y como consecuencia del entorno político actual, el político que reclama la sociedad es lo opuesto a una persona sin valores, sin responsabilidad y sin sentido común. La sociedad exige ante el escenario político y la desafección de la ciudadanía, no por la política sino por el uso que se le está dando, a un político que sepa desarrollar nuevas competencias y habilidades emocionales que le lleven a tomar el lugar que la desconfianza ha colonizado en la última década. La sociedad ya no reclama solo buenos oradores y artistas de la palabra. La ciudadanía ofrece su confianza a aquellos políticos que implementan la política en la que ellos creen independientemente del partido donde militen.

Por ello un primer paso al que se enfrenta un político es tomar conciencia política de las nuevas reglas y corrientes sociales, incluso aquellas que no están en primera línea. Se hace imprescindible para cualquier político saber interpretar adecuadamente la realidad externa así como la realidad interna de los partidos. La política de hoy necesita personas influyentes y persuasivas que sean eficaces y sepan captar la atención de la ciudadanía. Políticos que sepan utilizar estrategias indirectas con el fin de llegar al consenso y obtener el apoyo de los demás.

Inspirar y guiar a la sociedad es una habilidad de pocos, tal como se encuentra el contexto político. Ejercer el liderazgo parte de la base del ejemplo. Es trasladar con hechos lo que se emite con la palabra. El político que capta los sentimientos no expresados de la sociedad y los lleva a una realidad en beneficio de ésta consigue credibilidad.

El político de hoy debe encontrar puntos de encuentro entre el partido, su política y la política que necesita su comunidad, por ello requiere la capacidad de negociar y de saber resolver desacuerdos. El manejo de los conflictos conlleva una disposición de pensamiento interno calmado y la habilidad de expresión adecuada. Por lo tanto la capacidad de escucha dentro de la comunicación, acerca al político a un matiz más humano y menos codicioso pudiendo mostrarse a resolver las cosas dialogando en lugar



de dejarse llevar por emociones irracionales que lo posicionan incluso en el ámbito de la agresividad.

El político de hoy necesita descubrirse, conocerse, saber cuáles son sus recursos, capacidades e incluso sus limitaciones y ahí tiene gran importancia el trabajo implementado junto a un Coach Político que ayuda a que el político sea consciente de sus puntos fuertes así como de sus debilidades.

La persona que tiene una adecuada valoración de sí mismo experimenta nuevas alternativas, descubre nuevos puntos de vista que suman a su actividad política; y como consecuencia influyen al desarrollo y mejora de la comunidad. Como resultado obtienen una conciencia emocional trabajada, avanzada de modo que saben reconocer el modo en que sus emociones afectan a sus decisiones y a su vez como sus valores se convierten en la guía de sus decisiones.

Mantener bajo control las emociones e impulsos conflictivos posiciona al político y a su persona en un equilibrio emocionalmente sano. Saber permanecer concentrados, positivos e imperturbables aún en los momentos más críticos, en un entorno donde los intereses, las zancadillas y el ego son los protagonistas principales, requiere un autocontrol que en política se convierte en un "deporte de riesgo". Sin embargo, la política conlleva a su vez una motivación interna orientada al logro, donde a pesar de los inconvenientes surge un impulso que dirige al político a mejorar y satisfacer un modelo de excelencia dentro de su entorno y al servicio de la sociedad.

Esa es la esencia de la política. Cuyos valores necesariamente se asientan en la honestidad, la integridad y la responsabilidad del propio político teniendo la aptitud de admitir y asumir sus propios errores. No dejando de señalar, castigar y reprobar las acciones poco éticas de los demás, incluyendo a su propio entorno e incluso partido, a sabiendas de convertirse en un "renglón torcido" dentro de su propia organización. Y ser ese renglón torcido no significa tener ausencia de compromiso, pues aquel que sintoniza con los objetivos de su partido y con los objetivos de la sociedad está dispuesto a sacrificarse en aras del objetivo superior de su propia organización.

Un político comprometido busca activamente oportunidades para cumplir el cometido de su partido y que a su vez esté alineado con la misión de su proyecto político y con los intereses de la sociedad. Un político que se anticipa, reconoce y satisface las necesidades de los demás está orientado hacia el servicio percibiendo de forma activa los sentimientos y puntos de vista de su propio entorno e interesándose activamente por comprender a los demás.

La política actual pide cultivar y comprender las distintas visiones del mundo, siendo sensibles a las diferencias existentes entre diferentes partidos e ideologías. Esto ofrece una oportunidad al político de aprovechar la diversidad en beneficio de la mayoría y no al interés de un grupo minoritario. Para ello el político debe tener una sensación muy clara de su valor y de sus capacidades. La confianza en sí mismo conlleva el poder expresar puntos de vista impopulares, dentro y fuera del partido, y defender sin apoyo de nadie aquello que considera correcto para el ejercicio de su/la política.

Así mismo los políticos de hoy han de darse cuenta de las necesidades del desarrollo de los demás y ayudar a fomentar las habilidades de su propio equipo. El crecimiento de las personas que acompañan al político es proporcionalmente beneficioso al conjunto del entorno y como consecuencia hacia la propia sociedad.

Estar abierto a ideas y enfoques nuevos siendo lo suficientemente flexible para responder rápidamente a los cambios es una cualidad vital de cualquier persona que



deseo dedicarse a la política. La innovación y la adaptabilidad son exigidas en el arte de hacer política pues nada permanece estático y ninguna acción consensuada dura más de una centuria, por eso la confianza en uno mismo, especialmente la seguridad es lo que permite al político ajustar, adecuar y pactar sin reserva las iniciativas anteriormente tomadas en el caso que así la realidad lo exija.

En política prever con optimismo e iniciativa un futuro a corto y medio plazo es en sí crear el sueño que toda sociedad anhela. Saltarse las rutinas habituales cuando la situación así lo requiere para llevar a cabo el objetivo marcado es una oportunidad demasiado generosa que en otros ámbitos es inviable adecuar. La política lleva como compañeros de viaje a "obstáculo" y a "contratiempo" y saber viajar con estas circunstancias sin pensar que son fallos personales es una idoneidad que lleva al político a trabajar más desde la expectativa del éxito que desde el miedo al fracaso.

Si una persona toma la decisión de dedicarse a la política, si tiene ese sentimiento o vocación política y un día desaparece, lo mejor que puede hacer es marcharse. Un buen político debe tener responsabilidad pública como bien se exponía al inicio de esta sección, pues para hacer cosas es necesario tener ganas de hacer esas cosas y ante todo hacerlas bien. Si al contrario de todas las habilidades descritas para ser un buen político la ambición ciega y desmedida se cruza en el camino del político, entonces comenzará un trayecto sin retorno, que tiene como meta final, una habitación de cinco metros, con barrotes como única decoración. Y ahí, solamente ahí, es cuando uno volviendo la vista atrás y el camino recorrido, uno es consciente que la mentira, el miedo y el silencio fueron los peores compañeros de viaje.

4. La Mentira

Nadie está obligado a decir siempre toda la verdad a todo el mundo, pero nadie debe mentir deliberadamente. Cuando una persona expresa algo sabiendo que no es verdad, se dice que es mentira. Cuando alguien se dice algo asimismo sabiendo que no corresponde a la verdad es autoengaño.

La mentira y el autoengaño son pareja de baile en el entorno personal de un político. Una y otra no pueden ir por separado. Sin la primera la segunda no tendría cabida y la segunda está al servicio de la primera. Es decir, el autoengaño siempre estará al servicio de la mentira. La mentira nace como consecuencia de la deshonestidad de los actos del político. No entraremos en la mentira piadosa, ni en el devenir del rol político, simplemente nos centraremos en el plano del autoengaño para justificar los hechos que avalan el cohecho, la corrupción, la compra y el soborno.

Si no tuviéramos las tres claves anteriores, poder, política y personas que ejerzan dicha política, es decir políticos, no tendría cabida la corrupción y por lo tanto no sería necesario tapar nada que conllevara ocultar lo contrario de lo que se dice con respecto a lo que se hace.

La sociedad está llegando a la creencia que para ejercer en la política es necesario ser deshonesto y entrenarse en el arte de ocultar las intenciones. Sin embargo, mantener la mentira continuada supone un esfuerzo y un desgaste emocional que a medio y largo plazo siempre pasa factura.

En primer lugar y lo más básico a lo que se enfrenta un político es a caer en la tentación de decir si cuando en realidad debería decir no. Cuando uno se encuentra colmado de poder, su yo más básico, es decir su ego, adquiere más fuerza y protagonismo que el



propio poder. Se llega a un estado de negación que la impunidad hace frente a cualquier resquicio de honestidad. El soborno siempre acecha en las decisiones políticas y estas son tomadas por las personas que interfieren en ella. No es fácil decir que no desde una posición altiva, donde uno cree que es omnipotente.

En segundo lugar un político necesita calibrar cuáles son sus reacciones ante algunas situaciones con otras personas que interfieren en su toma de decisiones. Cuando un político parte desde la integridad y el conocimiento de uno mismo, asentado en unos valores propios, alineados con la vocación política, es difícil incurrir en actos de corrupción. La tentación siempre permanece y existe; y caer en ella poniéndose a la defensiva o haciéndose la víctima, toman fuerza cuando uno no tiene claro lo que quiere, como lo quiere y de qué manera lo quiere. Y es ahí cuando comienza el autoengaño, la voz interior, ese *“enano cabrón”* que dicta sin cesar *porque no, es difícil que esto pueda salir a luz, solo lo sabemos unos pocos, mis compañeros de viaje son de plena confianza, si el de arriba lo hace por qué yo no* y así sucesivamente hasta que el autoengaño comienza su andadura a poner al servicio de la mentira cualquier justificación.

Mentir requiere de un gran empeño y sacrificio. Si el político fuera consciente que las mentiras que carga a su cerebro, causan estrés y dañan su cuerpo, dejaría de entrar voluntariamente en ese estado de ansiedad constante en el que se pierde cada vez que emite una mentira. Cuando se dice la verdad solo hay que recordar lo que ha sucedido y lo que se ha hecho. Sin embargo, cuando se miente es necesario pensar lo que se trata de ocultar y hallar una historia creíble además de representar una actuación convincente que avale la mentira que se está emitiendo y acto seguido, tendrá que recordarla por el resto de su vida, para así nunca ser descubierto.

Pero existe un problema, la mentira en política siempre va acompañada de terceros. Es prácticamente imposible cometer un delito sin el beneplácito y apoyo de otros, y es precisamente ese descontrol lo que causa un estrés y cansancio continuado. Porque aunque el autoengaño sea solo responsabilidad de la persona que lo ejerce, nunca se tiene el control de las mentiras de otros.

Desafortunadamente para muchos políticos mentir resulta algo fácil de hacer e incluso se da por hecho que mentir en política es algo bastante común, sin embargo, aunque afortunadamente no es así, hay quienes lo hacen muy bien.

Y en realidad, ante los hechos me remito, las probabilidades de ser descubiertos en un caso de corrupción son muy bajas ante la falta de lucidez del marco y sistema político que tenemos. Puede parecer que mentir en política es sencillo, porque no hay forma exacta de saber cuándo nuestros políticos están siendo honestos o no. Debido a que no tenemos los mecanismos necesarios para acotar sus entresijos, es decir, más transparencia en toda la cadena de valor del sistema político.

5. El Miedo

“Las tres emociones, más frecuentes, que experimentan las personas cuando mienten son el miedo, la culpa, y en cierto modo sorprendente, el deleite”. *Ekman 220* Y precisamente el deleite es la que le mantiene al político en un estado de conquista mientras no sea derrotado por la justicia, aunque el sentimiento de culpa brilla por su ausencia en el marco político.



El miedo a ser descubierto es la emoción más común, entre las personas cuando mienten y es la única emoción que surge en un político cuando intuye que puede ser descubierto. Mientras no llegue ese momento el político siempre racionalizará los hechos como que los demás no delinquen porque no pueden, si pudieran y supieran, harían lo mismo que él. Además, cuanto más tiempo dure el no ser descubierto, más desaparece ese miedo. Sin embargo el miedo sólo se genera cuando hay mucho en juego y en política la mentira es un deporte de riesgo y el farsante, es decir el político, cree que las recompensas que se pueden obtener, o los castigos que deben ser evitados, son importantes. Por ello apuesta, pensando que siempre es caballo ganador. Aun así, no todos los políticos tienen miedo de ser capturados. Si un político tiene miedo se paraliza, y si se detiene no hay acción. Sin acción no hay hecho y sin hechos nos hay delitos. Así de sencillo. Por lo tanto el político en su estado omnipotente no tiene temor a las consecuencias de sus actos porque cree que el sistema y la oligarquía del poder siempre lo van a arropar, aunque sí tiene miedo a quedarse solo, y no ser cobijado por sus semejantes.

Por ello, surge una trama donde unos pocos, aunque muchos para una sociedad que sufren sus consecuencias, están involucrados en cualquier caso de corrupción o delito. Primero porque como hemos dicho, casi no tiene viabilidad si no es con el acompañamiento de otros y segundo porque existe una adrenalina que aporta el poder que es el placer que se obtiene de tomar un importante riesgo y hacer frente al reto de poder manipular a una, o diferentes personas y ese placer es difícil de contener, porque esa manipulación, de una manera subjetiva mantiene al político en un estado de tranquilidad y mantenimiento del poder que le llevan a un estado de intocable.

Se tiene miedo a perder, a perder lo conquistado y ganado desde la creencia del trabajo desmedido y la dedicación plena. Todo ese esfuerzo toma una dirección opuesta a las necesidades y obligaciones del cargo cuando prevalecen los intereses personales frente al interés general y el bien común.

Cuando un político entra en el circuito cerrado de la corrupción en un inicio toma una postura inconsciente de amabilidad porque aún no ha calibrado la envergadura y las consecuencias de sus actos. Es totalmente narcisista, disfruta de sus fechorías y si puede, con la creencia de tenerlo todo controlado, se jacta de ello. Como diría Nietzsche “Se consideran por encima del bien y del mal” carece de conciencia ética y moral, es decir, hay una ausencia de la escala común de valores que tiene el resto de los mortales.

Frente al miedo hace presencia la amenaza y el silencio, ambos con la misma intensidad. El político desde una posición firme, hace ver que no pueden con él. Tiene un objetivo claro y es no ser descubierto. En un entorno privado, dispone de una comunicación tajante, incluso en ocasiones brusca, que puede rozar un tono hostil y contundente, la soberbia toma protagonismo en su estilo de comunicación. Sin embargo, en un entorno público se convierte en el rey de los aduladores. Es el maestro del engaño y sabe camuflarse entre los diferentes ambientes como si de un camaleón se tratase. A su vez, siempre mantiene contacto visual con aquellos que le rodean, es bajo su creencia su primer “*superpoder*” pues intimida y pone nervioso a quien siente esa observación continua y altiva que muchas veces es confundida por el cargo de ostentación y poder que tiene aquel que la emite, cuando realmente es la necesidad de control de todo lo que sucede alrededor para calibrar donde hacer el siguiente paso y que no sea una falsa pisada.

El miedo a ser descubierto hace que la trama se vaya ampliando para tener al mayor número de gente involucrada y así tener un sentimiento de control ante los hechos



acontecidos. El soborno es *la moneda de cambio* del miedo. Siempre se ofrecerá algo atractivo, alguna ventaja material o social lo bastante atrayente como para hacer que el otro, cruce la línea de la Integridad Política.

El corrupto sabe identificar claramente quien puede ser su aliado para así minimizar su miedo a ser descubierto. Habitualmente busca personas insatisfechas y/o frustradas que están abiertas al cohecho a la vez que al servilismo a cambio de prebendas.

En definitiva, el miedo solo hace presencia ante la corrupción al inicio y al final. Mientras el corrupto vive en un estado narcisista y egocéntrico donde se ve impune ante cualquier delito. Juega al *Tetris* habitualmente donde solo tiene que ir haciendo desaparecer fichas para poder seguir jugando.

6. El Silencio

Decía Miguel de Unamuno “A veces, el silencio es la peor mentira” y mientras uno es consciente que la verdad no va acompañada de buenas intenciones, el silencio surge como el mejor compañero de viaje dentro de la corrupción. Sin embargo para delinquir en el 99% de los casos hace falta compañía; y la mentira y el silencio nunca hacen buenas migas, de ahí los entramados y acusaciones.

El silencio siempre llega con un sentido determinado. Cada vez que un político habla o deja de hacerlo se ve implicado en un acto de poder. Se hace imprescindible entender que el silencio llega tras la mentira y que la creencia de si no hablo, no digo, no cuento los hechos acontecidos pudiera parecer que no existieran para el resto del mundo; y es entonces cuando toma protagonismo el autoengaño para ocultar una realidad difícil de ocultar. A veces pensamos que aquello que no oímos, no existe, sin embargo el silencio es fundamentalmente algo, es silencio auditivo, no visual y la corrupción siempre deja rastro, solo es cuestión de tiempo, tiempo para que brote en un marco social donde la mayoría de las veces, nunca está previsto.

El corrupto tiene el convencimiento que el silencio es su mejor aliado, piensa que los hechos que le han llevado a delinquir, si están unidos al silencio, le llevarán al ámbito de “no ser” de no hallarse, de no encontrarse, en definitiva es el disfraz de lo invisible.

El silencio en la política, toma su esencia en la suposición que lo que no aparece, no emerge, no se presenta, simplemente no existe. *No se puede pensar ni decir lo que no es* decía Parménides, contradiciendo al decir lo inconfesable. Sin embargo cuando llevamos a la negación algo existente, pasa automáticamente al marco del ser.

Los hechos existen, el cohecho, el soborno, el engaño y la corrupción forman parte de la clase política y del entorno del poder, siendo según el momento histórico menor o mayormente aceptado. Cuando un político cruza la línea de la Integridad Política comienza el trayecto de la transacción, es decir, inicia la compra del silencio de los adeptos a través del sentimiento de lealtad y/o por medio de la amenaza implícita de la pérdida de determinados beneficios. Los mismos que el propio corrupto desde su plano de poder ha ido estableciendo para generar su propia red. Es un efecto dominó donde la corrupción del primero no tendría cabida sin el silencio y consentimiento de otros; y así sucesivamente, hasta que se deja de tener el control de la última ficha, ni la visión del entramado para ocultar tanta desfachatez.

Comienza entonces por parte del político un baile de preocupación por las apariencias, donde cree que necesita parecer bueno a toda costa. Está continuamente preocupado por su imagen pública. Esta convicción le lleva a un estado de inseguridad permanente,



donde su foco se centra en todo lo externo, olvidándose del sentido más básico de su función pública. Y la realidad manda. La política se basa en los resultados y no en la apariencia de ser aquello que se espera dejando de ser aquello que se es. El éxito político va unido al rendimiento personal orientado al servicio, unido a excelentes relaciones con todos los “actores” que intervienen en el escenario político y cuando uno de esos eslabones, uno de esos valores se pierde por el interés personal, el político comienza entonces a necesitar parecer perfecto.

Esa apariencia le lleva por lo tanto a verse incapaz de admitir sus equivocaciones o sus debilidades. Las críticas por más fundadas que sean, le irritan o le producen rechazo. Culpa a los demás de sus propios errores siendo incapaz de admitir sus propias equivocaciones. Un político tiene que asumir siempre la responsabilidad de los problemas y hacer algo al respecto, en lugar de tomar la salida fácil y culpar y señalar a los demás. Todos cometemos errores y la clave pasa por aprender de esos errores. Para errar, para poder equivocarse es imprescindible estar y ello conlleva una traza de ambición imprescindible.

En política la ambición es necesaria para el crecimiento y desarrollo personal, sin embargo, no bien gestionada, puede llevar al político a un estado de necesidad permanente de parecer adecuado en todo momento y vencer siempre. Cuando se compete, la colaboración deja de tener valor. El político entonces inicia un proceso inconsciente de exageración de su propia valía jactándose ante los demás. Juzga a las personas en base a estás conmigo o estás contra mí. Dónde la desconfianza en su círculo de influencia lo convierte en una marioneta al servicio de sus inseguridades. Esta situación lo lleva recluido a un estado de “*de túnel*” donde no escucha y solo tiene la visión de lo que tiene enfrente, donde lo único que tiene valía es su único enfoque. Y es entonces donde la mentira y el silencio lo envuelven en su propia tela de araña haciéndolo omnipotente, donde el único foco es él mismo. Tiene la creencia y la actitud de sabelotodo. De que todo pasa por sus manos porque nada tendría sentido si no estuviera él. Es un estado necesario para poder seguir ocultando su mentira. Cree que no necesita de los demás y que nadie puede hacer las cosas tan bien como él, ya que solo él sabe el entresijo de todo lo acontecido. Al final el político necesita ser consciente que nadie es más grande que la propia organización o partido al que pertenece, ni siquiera más que el pueblo, aunque haya sido este quien le ofreciera la confianza de representación. Al final el político necesita entender que uno no tiene cabida sin el otro. La sed de poder obnubila al político a estar siempre focalizado en sus propios intereses y es desde la esencia de la necesidad de mejora de los demás donde nace la política y como consecuencia de uno mismo, no al revés o unilateralmente.

7. La Corrupción

Llegados a este punto cabe preguntarse si ¿es posible la ética en el poder? Y rotundamente cabe un SÍ. Para ello, tal como hemos expuesto en este trabajo es necesario acogerse a la historia e ir a las reflexiones de los clásicos para poder revisar el actual sistema democrático y valorar una nueva forma de practicar la política.

La corrupción ha tomado un protagonismo que está alineado con la decadencia de la sociedad. En España culturalmente estábamos tan arraigados a la corrupción, que mientras al ciudadano de a pie las cosas le marchen bien, no tenía la iniciativa de “*perder el tiempo*” en luchar por sus intereses. Esta creencia ya no existe. La crisis del 2008 ha hecho un cambio de paradigma y cuatro años después comienza a cuestionarse lo que es aceptable o no por la sociedad.



La gente durante un tiempo confió en su silencio, en no exponer las injusticias y combatirlas, pero cuando carece de privilegios y es llevado a un estado de mayores impuestos y menores beneficios sociales y económicos, unido a una tasa de paro superior al 20% de la población, irremediablemente un estado de supervivencia hace que reclame sus derechos y solicite las obligaciones de sus representantes políticos, incluido el cese de abusos de los recursos públicos en beneficio personal y la devolución de todo lo robado.

La corrupción ha dejado de ser aceptada, por ello el político que sigue pensando que es inmune tiene un mayor riesgo de ser delatado. Hoy en día existe una conciencia social de lo que es admisible frente a una sociedad que está rota en mil pedazos. Los muchos tienen más y los pobres tienen menos. Y estos menos no están dispuestos a dejar pasar las fechorías de sus dirigentes.

La corrupción no es un problema nuevo. La corrupción ha existido siempre. En la actualidad la creencia generalizada de la sociedad pasa por pensar que todo aquel que se dedica a la política es alguien que hace lo que quiere, que vive del cuento y protesta por todo sin conseguir nada. Además tiene al alcance de su mano innumerables ocasiones para abastecerse de todo lo que considere necesario para seguir manteniendo su enriquecimiento personal a través del poder. Sin embargo, de toda la cifra de políticos españoles que circula en red, desde 100.000 personas datos del INE con los códigos de la Clasificación Nacional de Ocupaciones 2011, hasta las 455.558 que se puede encontrar en Google en diferentes artículos, *cabe matizar que no existe un censo real*, no todos hacen lo que quieren, ni todos se lucran a través de un sistema que necesita una regeneración profunda en la forma de implementar la política. Existen políticos honestos, políticos que sí ejercen la política desde la honradez; y son la mayoría aunque prácticamente no se les escuche ante el ruido ensordecedor de los que sí son corruptos.

Se hace necesario entender que la sociedad exige una política más transparente, más participativa y colaborativa, dónde no tiene cabida la forma de hacer política de estos últimos treinta años. Los partidos políticos no están comprendiendo el nuevo lenguaje que la sociedad comienza a hablar, y ante esta falta de comunicación entre el gobierno y la sociedad, simplemente se están quedando fuera del marco político.

La corrupción, el cohecho y la mentira continuada a la vez que expuesta ante los ojos de la sociedad requieren un cambio radical, donde se hace necesario pensar de forma diferente, con atrevimiento y osadía a la vez que con ambición para poder tomar decisiones que marquen un cambio en el rumbo político español.

Sin embargo ¿Qué hace que un político llegue a ser corrupto? El corrupto se siente inmunizado después de cometer los primeros delitos. No siente que hace algo ilegal. Simplemente cree que hace negocios.

Su modo de pensamiento pasa por no ser consciente de saber que está haciendo algo ilegal. Solamente aprovecha una oportunidad que está al alcance de muy pocos.

En general un político corrupto suele vivir tranquilamente. En su conciencia no existe el marco de la ética por lo tanto no existe ningún fallo que les pueda ser inaceptables ante sí mismos. Los corruptos no tienen patologías psicológicas y disponen de un gran desarrollo emocional ante situaciones inquietantes como puede ser la culpa o la vergüenza. Es necesario tener en cuenta que estos engranajes de pensamiento los tenemos todos y por ello podemos seguir viviendo, sin embargo en los casos de corrupción estos mecanismos de defensa les ayudan a mantenerse en esos estados delictivos. Un buen ejemplo sería el “*Caso de Pujol*” donde toda la familia está



implicada en blanqueo de capitales y fraude fiscal y el Expresidente Jordi Pujol cabe que asuma que deberá admitir el fraude, aunque no le afectará en absoluto. La acción de confesar se convierte en un puro trámite con los que bajo su punto de vista son anodinos. El corrupto analiza cada paso y valora cada acción bajo el parámetro de “*es bueno es malo para mí*” y según se respondan así obrarán en consecuencia.

El peso de la conciencia dentro de la corrupción es prácticamente nulo. El egocentrismo les lleva directamente al narcisismo haciéndoles creer que están por encima del resto. No sienten rubor, degradación o vergüenza, sin embargo cuando están descubiertos surge la rabia, la inquina e incluso ese miedo, temor de no seguir teniendo las cosas bajo control. Afectar inevitablemente les afecta porque lo que viene después es el peso de la ley, y ante eso, nada es previsible aunque si predecible.

Es importante tener en cuenta que uno no puede ser corrupto si no existe la oportunidad de serlo y mientras no exista un castigo ejemplar ante los hechos cometidos, siempre pesará más la oportunidad de hacer, que el deber de no hacer.

Entender que lleva un político a corromperse pasa por descifrar los escenarios que lo hacen posible. Uno se inicia haciendo pequeños favores para terminar llevándose el mayor trozo del pastel. La oportunidad la ofrece el poder y la política, siempre y cuando esta última no regenere nuevos mecanismos anticorrupción y aplique los ya existentes. Además es necesario modernizar y aportar nuevos recursos en el sistema judicial para que los delitos no se queden en el limbo más tiempo del necesario. Se necesita a su vez mas diligencia en las decisiones de los partidos frente a los hechos de corrupción. No hay nada más convincente que un buen ejemplo. Y mientras los valores internos de las organizaciones políticas no sufran el cambio de paradigma que la sociedad ya ha comenzado a realizar, lamentablemente no habrá modificaciones dentro de las reglas del juego de los partidos. Seguiremos teniendo dirigentes impuestos por las élites y oligarquías del poder para que sigan representado a un pueblo que no quiere ser representado por alguien que no decide el mismo.

8. Conclusión

¿Se puede no ser corrupto? Sí, si se pone al servicio de la política enmiendas que acoten el tiempo de poder, así como las oportunidades de cometer acciones que no tengan un castigo ejemplar.

9. Bibliografía

- “*La urna rota*” Grupo Editorial S.A.U Barcelona, 2014
- “*Treinta claves para entender el poder*” Piso 15 Editores, México 2014
- “*48 leyes del poder*” Espasa Libros S.L.U 2009 Barcelona 2009
- “*Otro Gobierno*” Algón Editores, Granada 2012
- “*Fuego y cenizas*” Editorial Taurus, 2014
- “*Ejemplaridad Publica*” Taurus Santillana, 2009
- “*Arte y ciencia del coaching*” Editorial Dunken, Buenos Aires 2005
- “*Coaching para el éxito*” Urano, 2004
- “*Sentirse bien*” Paidos, 1999



“Paradigmas del poder: nuevos desafíos, nuevas respuestas” Documento presentado en el III Congreso Internacional de Comunicación Política y Estrategias de Campaña, Marketing Político, estrategias globales en escenarios locales y regionales. 24 y 27 septiembre 2014, Santiago de Compostela. Begoña Gozalbes.



¿INEPTITUD SUBESPECIE DE LA CORRUPCIÓN? ENFOQUE SISTÉMICO Y FUNCIONAL DESDE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Javier Pinazo Hernandis
Profesor Contratado Doctor
Universidad CEU-UCH

1. La *Danmatio Memoriae*

Estamos viendo estos días como a los políticos enaltecidos en su día, hoy de les retiran los diversos honores recibidos por estar implicados en temas de corrupción. Sin embargo, pocos hablan de la ineptitud, a pesar de que la relación con la corrupción es estrecha, e incluso, sus efectos, de mayor fuste. Habitualmente la ineptitud se ha justificado en virtud de la legitimación democrática, de la separación ortodoxa política-Administración – existencia de un *teckné* burocrático -, por la proscripción del elitismo - aristocracia aristotélica o el filósofo –rey platónico - , o por ser reflejo de la existente en el sistema social.

La ineptitud, como expresión de un uso perverso y fraudulento por quien no merece la legitimación conferida, nos resulta semejante a la desviación que supone la corrupción, y ambas merecen un reproche similar al que recibían los emperadores romanos – corruptos o perversos - cuando desde el *Castra Pretorio* eran apartados del poder y pasaban al listado histórico de la *Damnatio Memoriae*.

Para argumentar la gravedad del fenómeno que abordamos se ofrecen desde un enfoque sistémico y funcional de la Ciencia de la Administración - sociológico, organizativo y político - una suerte de prehipótesis;

- La ineptitud puede ser peor que la corrupción o una subespecie equivalente de ella.
- El fenómeno no implica tanto un problema moral, sino una cuestión de idoneidad organizativa, de arquitectura institucional, de tecnoestructura, de mecanismos neguentrónicos, que hacen que sea más difícil de extirpar que la corrupción.
- El neofeudalismo actual, la economía sumergida, la delincuencia la ineptitud y la corrupción y son expresiones y mecanismos para subsistir en el sistema económico actual.
- Cuanto más inepto se es para el desempeño público, mayor propensión a la corrupción, y sobre todo, viceversa.
- Cuanta mayor frustración en la pretensión de innovación política, mayor posibilidad de caer en la perversión/desviación del desempeño público.
- La ineptitud – por falta de actitud y aptitud - se muestra en las vertientes deontológica, ontológica y epistemológica.
- La ineptitud no existe sólo en la Administración Pública, es apreciable en otros sectores de bienes y servicios, al menos como expresión de una inadecuación de talento técnico frente a los retos del *Cross Modern*.

2. Marco teórico-propedéutico

A los efectos de fijar nuestro marco teórico y pasar de las prehipótesis a las hipótesis vamos a partir de ciertas afirmaciones científicas en las áreas de conocimiento relacionadas con el fenómeno y que tenemos en cuenta en nuestro enfoque de



exploración combinado sistémico-funcional, no obstante nuestra apuesta por las tesis neoinstitucionalistas en la Ciencia política.

2.1 Sociológico

a) La condición posmoderna se define como una toma de distancia respecto de los ideales nucleares de la modernidad (progreso vanguardia, superación crítica). Lo nuevo, lo moderno ya no es lo único valioso lo que supone estar en el mundo de una manera diferente, Nihilismo, hermenéutica, secularización son rasgos evidentes.

Los tiempos actuales como paso a la postmodernidad (*cross-modern* en términos de Kooiman) están marcados por la complejidad, debido a la diversidad, la fragmentación y el dinamismo. Para el aseguramiento de un nuevo escenario de gobernabilidad se precisan a la par instrumentos y herramientas de Gestión Pública y una nueva lógica en el comportamiento ciudadano. A su vez el *cross modern* muestra una cultura del riesgo, individualista y líquida. Para U.BECK, sociedad del riesgo es una nueva forma de organización y estructuración de la sociedad, que empieza a emerger a finales de la década de los '70, en los niveles; técnico- productivo, social y cultural. Supone una transformación social fruto de los grandes macropeligros colectivos que genera una nueva estructuración social, la emergencia de nuevos conflictos sociales y la aparición de actores sociales nuevos que sin el debido cambio institucional provoca una situación paradójica y disfuncional, denominada “irresponsabilidad organizada”.

Igualmente Beck en obra posterior señala al individualismo institucionalizado como característica de nuestro tiempo ya que las comunidades ya no están unidas sólo por la tradición, sino por una paradójica colectividad de recíproca individualización que ejerce presión colectiva sobre la sociedad. Individualización que afecta especialmente a los derechos fundamentales y al empleo remunerado.

BAUMAN de su parte nos muestra la liquidez como característica de esta posmodernidad. Todo fluye muy rápido, sin consistencia, de manera inmanente, sin trascendencia, sin ataduras ni compromisos. Tras la ruptura del bloque comunista, hemos pasado de pocas certidumbres a multitud de incertidumbres¹.

b) El Estado y la Administración Pública son los pilares de la modernidad como lo son el mercado y la empresa privada, por lo tanto elementos indispensables del metasistema que no pueden ya mantener una dialéctica de contrarios si no un encuentro dialógico. El metasistema -Estado y la Sociedad- está mutando por cambio de hábitat y cambio de era histórica que estamos².

c) La distinción entre corrupción o de meras corruptelas nos es siempre fácil. La primera, afectaría a la esencia de la institución y su credibilidad en cuanto a su función social. La segunda, se trataría de una desviación de poca importancia, normalmente *contra legem* que no afecta a la credibilidad ni al funcionamiento del sistema, incluso aunque sea generalizada. Hay una lectura subjetiva u objetiva sobre la gravedad del

¹El citado Bauman lo expresaría de la siguiente manera; “*La incertidumbre en que vivimos se debe también a otras transformaciones entre las que se cuentan: el debilitamiento de los sistemas de seguridad que protegían al individuo, o la renuncia al pensamiento y a la planificación a largo plazo: el olvido se presenta como condición del éxito. Este nuevo marco implica la fragmentación de las vidas, exige a los individuos que sean flexibles, que estén dispuestos a cambiar de tácticas, a abandonar compromisos y lealtades*”.

² Afirma el historiador Paul Kennedy; (...)*Es como si estuviéramos de nuevo en 1500, saliendo de la Edad Media hacia el mundo moderno, cuando las multitudes se maravillaban ante cualquier arco nuevo, más grande y más poderoso. ¿No deberíamos tomarnos nuestro mundo un poco más en serio (...)* (PINAZO, 2013:21)



hecho corrupto, y según el ‘qué’ o el ‘quién’ – quien lo hace o a quién afecta - puede ser corruptela o corrupción. *Corruptio optima, pessimi*, decían los clásicos para referirse a que la corrupción de los mejores, es la peor de todas. Los mejores serían aquellos de quien más se espera, por otorgarles el sistema social una autoridad institucional, carismática o tradicional. De ahí que también podría distinguirse entre una categoría u otra, en función de la gravedad de la infracción y de la jerarquía del infractor.

d) La falta de libertad que suponen los fundamentalismos religiosos, es tan pernicioso para la confianza básica de las personas, como el descrédito de una sociedad liderada por quienes no son aptos, afectando al valor público de la organización colectiva.

e) Desde finales de los ’80 hasta principios del 2000, toda una suerte de autores han venido advirtiendo sobre la necesidad de un cambio de modelo económico por motivos de sostenibilidad económica, ecológica, medioambiental, estructural, social, psicológica (GORZ,1995; GIDDENS,2002; RAMONET, 2003; STRANGE, 2001).

2.2 Político-Administrativo

f) MAQUIAVELO en su *Discurso sobre la década de Tito Livio* deja expuesto que las buenas instituciones y las buenas leyes transforman a los hombres en virtuosos, porque los buenos ejemplos y las buenas leyes infunden renovación y alejan la corrupción.

g) Fueron 418 palabras las que cambiaron el mundo, al socaire de la revolución francesa. Revolución que también fue lingüística al institucionalizar nuevos conceptos para un estilo de vida en libertad. Una lengua de los derechos, daría un nuevo sentido y alcance a las ideas y conceptos de ‘igualdad’, ‘libertad’, ‘derecho’, ‘ley’, ‘poder’ ‘asamblea’ ‘constitución’, ‘responsabilidad’ de tal manera que el lenguaje mismo serviría de instrumento del cambio político y social con un nuevo Derecho Público, anclado en el principio de legalidad como requisito del ejercicio del poder y a la vez de la garantía de los derechos y libertades que institucionalizarían derechos subjetivos, instrumentos presentes en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1879³.

h) La Ciencia de la Administración moderna nace como consecuencia de la separación napoleónica de la política y la Administración Pública y su primer precursor C.J. BONNIN en sus *Principios de Administración Pública* de 1808 que (...) *el administrador dará al gobierno cuenta moral de su Administración, presentando un cuadro exacto del bien que ha obrado y de lo que le falta por hacer ...Tratará pues, de identificarse de tal modo con sus deberes que su cumplimiento parezca una consecuencia natural de su empleo (...)*”

Para FAYOL a la Ciencia de la Administración no le ha cabido duda de que el éxito en la gestión no tiene nada de difícil, es simple consecuencia lógica de la aplicación de los principios de Administración. Si bien la capacidad de administrar es un arte y una habilidad que se aprende, esta praxis, cuando está totalmente divorciada del estudio es probable que se vea afectada en sus resultados, como igualmente el estudio sin método, a través de la práctica, sea acaso estéril y engañoso (URWICK,1961).

i) ORTEGA Y GASSET, en 1952⁴ diría (...) *que al complicarse en tal grado el proceso de producción la figura del gerente ha tenido que adelantarse a primer*

³ Montesquieu en la advertencia del autor a la edición de 1757 del *Espíritu de las Leyes* diría que (...) *Yo he tenido ideas nuevas: ha habido necesidad, por tanto de encontrar nuevas palabras o de dar a las antiguas nuevas significaciones(...)*

⁴ Conferencia sobre “The contribution of management to European Prosperity” organizada por el British Institute of Managementen Torquay, Reino Unido.



término. Sin él nada puede marchar. Deprimido el capital, excitados los obreros, siendo forzoso el empleo de técnicas difíciles, todo viene a gravitar sobre la capacidad de los gerentes (...)

j) La cultura administrativa anglosajona positivizó la ética pública mediante el *Code of Ethics for Government Service* de 1958, aprobado conjuntamente por el congreso y senado estadounidense del que merece mostrarse alguno de sus diez puntos⁵;

(...)

4. *Buscar y empezar formas más eficientes y económicas para realizar las tareas encomendadas.*

5. *Nunca discriminar injustamente a nadie realizando favores especiales o concediendo privilegios, ya sea a cambio de remuneración o no; nunca aceptar para sí mismo o para la propia familia favores o beneficios que podrían ser interpretadas en ciertas circunstancias por personas razonables como capaces de incluir en el desempeño de sus funciones gubernamentales.*

(...)

7. *No participar en ningún negocio con el gobierno, directa o indirectamente, pues ello es incompatible en el desempeño de su función.*

8. *No utilizar nunca información que le llegue confidencialmente en el desempeño de su función como medio para lograr ganancias privadas.*

9. *Revelar la corrupción dondequiera que sepa de su existencia.*

(...)

k) Un buen gobierno requiere que el gobierno ejecutivo sea políticamente responsable y capaz de formular e implementar políticas públicas sustantivamente valiosas (AUCOIN, 1990, 1995).

Para la Ciencia de la Administración la otra cara del buen gobierno es la buena administración o principio de sana gestión, es decir el conjunto de reglas que rigen la gestión de las Instituciones públicas y que impone a estas últimas un comportamiento que permita alcanzar un equilibrio entre el respeto de los derechos de los administrados, y la preservación de buen funcionamiento del sistema de Administración Pública.

Las Administraciones de un Estado serán buenas instituciones si son capaces de elaborar y hacer cumplir reglas de juego que restrinjan la maximización individual cuando es colectivamente destructiva. La Administración será buena institución si pondera todos los intereses de la red de políticas, evitando la captura de las políticas (*Pork Barrell Spending*) por intereses individuales o corporativos haciendo prevalecer el interés público.

l) POLLIT se pregunta a (...) *¿Qué se supone que deben hacer los políticos en este desafiante nuevo mundo? ¿A qué se dedican nuestros representantes electos? En este sentido, tenemos que ser bastante cuidadosos, ya que la teoría gerencial que se ha importado del sector público durante los últimos veinte años dibuja a los políticos como estrategias que fijan objetivos generales y definen los valores dominantes, dejando después el rumbo de la nave en manos de los gestores. Esta visión siempre me he parecido poco realista, y contraria tanto a la evidencia científica como a mi propia*

⁵ Nótese no obstante que el inventario sobre los bienes de los altos cargos ya fue ordenado por el Conde Duque de Olivares en tiempos de Felipe IV.



experiencia. Los políticos ni quieren ni están preparados para ser super planificadores, no están preparados ni quieren apartarse de los detalles organizativos; de hecho, parece existir un imperativo político que exige parecer implicado cuando las cosas van mal -los desastres son siempre organizativos, nunca doctrinales- (...)(POLLITT,2007: 39-43).

Si la primera y segunda revolución técnica necesitaron de gerentes, líderes con unas capacidades especiales – como los ingenieros Fayol y Taylor -, ¿qué esperar ahora en esta tercera, que viene además acompañada de un cambio de paradigma en casi todos los aspectos de la vida? ¿Qué capacidades – supuesta la honradez y es el espíritu de servicio - debe tener el conductor de lo público, en términos de dotes carismáticas y técnicas para liderar cambios de enorme complejidad?

Parece que pudiendo ser hombres comunes, no pueden ser serviles, renuentes al esfuerzo y sacrificio, individualistas, inmaduros intelectual y psicológicamente. Los postulados teóricos expresados nos invitar a transformar las prehipótesis en hipótesis y sobre todo, aquella que diría que cuanto más capaz se es para la gestión compleja, menor vulnerabilidad existiría a la corrupción.

3. La Sociología Comprensiva Weberiana

3.1 Racionalidad de medios a fines

WEBER comprende la realidad político-administrativa de su tiempo como una unidad que exige una racionalidad de medios a fines. Si el Estado quiere modernizarse y ponerse a la altura de su tiempo debe contar con unos medios idóneos en su seno que la dirijan (políticos) y que la manejen (funcionarios).

Con la expresión ‘Administración de diletantes’ se refería despectivamente en su tiempo a quienes como aficionados y no profesionales ocupan puestos públicos en virtud del *spoils system*⁶. Weber criticaba ya en su entonces la falta de profesionalidad, de *teckné* suficiente en el ejercicio de la profesión de político. Su tipo ideal está en el profesional que vive para la política y su contrario en el diletante/aficionado que además vive de ella.

Weber en 1919 dirige estas ideas - desde una ciencia no libre de valores (ética de la responsabilidad vs. ética de la convicción) - para unos intelectuales políticos tras el desastre alemán de 1918. Así avisa de que toda acción comprende culpa y la responsabilidad de los efectos políticos ha de recaer de lleno sobre el hombre que hace de sí una causa.

Así diría (WEBER,1904 y 1997);

(...) Ya no es posible que esa nación pueda ser gobernada sólo por diletantes. (...) Ya no es suficiente la administración de diletantes (...) Necesidades puramente técnicas e ineludibles de la Administración impulsan esta evolución.

(...) O se vive “para” la política o se vive “de” la política. La oposición no es absoluto excluyente. Por el contrario, generalmente se hacen las dos cosas, al menos idealmente; y, en la mayoría de los casos, también materialmente... La diferencia entre

⁶ En su antagonismo se hallarían el ‘Merit system, si bien hoy predomina un modelo intermedio, el denominado como “spoils system de circuito cerrado o de politización relativa”, que tiene su expresión más palmaria en la libre designación de convocatoria pública o en la provisión de los puestos de dirección pública.



el vivir para y “el vivir de” se sitúa entonces en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive “de” la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos; vive “para” la política quien no se halla en este caso (...)

(...) El político profesional que vive de la política puede ser un puro “prebendado” o un “funcionario” a sueldo. O recibir ingresos provenientes de tasas y derechos por servicios determinados (las propinas y cohechos no son más que una variante irregular y formalmente ilegal de este tipo de ingresos), o percibir un emolumento fijo en especie o en dinero, o en ambas cosas a la vez (...).

3.2 Los Tipos ideales

La máxima contribución de la sociología de Weber reside en sus contradicciones, porque dialécticamente permite el avance científico, desde lectura comprensiva de la sociología, desde un esquema opuesto a la lucha de clases y, por ende, distinta y distante al enfoque marxiano, como en su día también hiciera Von Stein. Las ideas de Weber han resistido el paso del tiempo mucho mejor que el pensamiento marxista y puede que la razón se encuentre en Weber no quiso construir una teoría general u onniabarcante sobre las realidades que analizó - burocracia, pensamiento calvinista, dominación, legitimación política - (PARKIN, 2009).

No es fácil de entender ‘*in limine*’ el esquema weberiano pero sí vemos que para él la sociología es una ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social, para de esa manera, explicar casualmente, su desarrollo y efectos. El objeto sociológico es la acción social, siendo la conducta la acción del hombre en la que toma posición frente a cierto objeto encontrando en él su término de referencia. El comportamiento racional con relación a fines buscados representa el ‘tipo ideal’ de conducta con el que se construye el esquema interpretativo.

En sus primeros trabajos (WEBER, 1904) ya se advierte que el tipo ideal⁷ es el objeto de investigación, y no el tipo corriente dado empíricamente, pues los tipos puros se encuentran, por supuesto, muy raramente en la realidad (WEBER, 1984). El tipo ideal es un cuadro conceptual destinado a servir como esquema bajo el cual deba subsumirse la realidad. Se desarrolla así posibilidad de comprender la acción social a través de la racionalidad de los tipos ideales que se contrastan las desviaciones racionales. Es un recurso analítico contrastar que hace un político diletante frente a un político que vive apasionadamente para la política, y a su vez contrastarlo con un funcionario que no se apasiona sino que sirve objetivamente mediante su *teckne*. Los roles tipo - psicología, ética distinta, son meramente metodológicos -, una analítica en el marco de la sociología comprensiva weberiana, en la que lo comprensivo tiene por objeto la captación del sentido de una actividad humana: es decir la política.

3.3 La empresa estatal de dominación

El Estado al igual que las asociaciones políticas precedentes, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el medio de la coacción legítima, que precisa que los hombres dominados se sometan a la autoridad dominante, bien por motivos internos de justificación – dominación tradicional, carismática y legal -, bien por los medios externos en los que la dominación se apoya. Al margen de la autoridad que se justifica en las tradiciones o en el carisma, los poderes políticamente dominantes,

⁷Vg. el del empresario capitalista, señalando que nada tiene que ver con el vulgar ricachón, ostentoso, penpenso al goce del lujo inútil o consciente del poder. Este empresario presenta rasgos ascéticos, es sinceramente modesto. Nada de su riqueza lo tiene para su persona; sólo posee el sentimiento irracional de cumplir bienamente su profesión.



se apoyan en una empresa de dominio que requiere una administración continua dispuesta de los elementos necesarios para el empleo físico de la coacción, a saber, el cuerpo administrativo personal y los medios materiales de administración. El cuerpo administrativo, como representante de la empresa política de dominio no sólo es garante de la obediencia en virtud del tipo de legitimidad de la autoridad si no debido al interés personal que supone la retribución material y el honor social.

Los elementos materiales externos, al igual que en la empresa económica, no son de propiedad de quien los utiliza, lo que supone una diferencia con tiempos pretéritos, en los que en ocasiones había confusión - señores y vasallos al servicio del rey con sus propios medios - en cuanto a que en el Estado moderno - como rasgo esencial del mismo - la separación del cuerpo administrativo, o sea de trabajadores administrativos, de los medios materiales, se ha llevado a cabo por completo.

En el capítulo “La empresa estatal de dominio como administración. Dirección política y burocracia” (WEBER, 1993) señalará que en el Estado moderno, el verdadero dominio, reside en el manejo diario de la Administración, por parte de la burocracia, militar y civil. De la misma manera que, el progreso hacia el capitalismo es la modernización de la economía, la racionalidad burocrática constituye el progreso hacia el Estado moderno, el cual funciona como una empresa, con las mismas características que una fábrica, cuyo fundamento económico, reside en la separación del trabajador de los medios materiales de producción.

Socialización creciente significa también de manera inexorable, burocratización creciente. A la par el progreso hacia lo burocrático, en el que el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en conexión íntima con el desarrollo capitalista moderno. Así mientras la empresa capitalista moderna descansa internamente ante todo en el cálculo, necesita para su existencia una justicia y una Administración cuyo funcionamiento pueda calcularse racionalmente por normas fijas generales con tanta exactitud como puede calcularse el rendimiento probable de una máquina. La legitimación de la dominación burocrática se encuentra en este principio y en el aseguramiento del funcionamiento impersonal de la Administración. La organización económica capitalista europea, tiene como peculiar la racionalidad sobre el más estricto cálculo, hallándose ordenada, con plan y austeridad, al logro del éxito económico, racionalidad que en occidente no se constriñe a la esfera económica pues abarca todos los aspectos de la cultura occidental. La racionalidad consiste en la organización de la vida mediante la división y coordinación de las actividades sobre la base de un estudio preciso de las relaciones entre los hombres con sus instrumentos y su medio ambiente en vista de una mayor eficacia y crecimiento. Se trata, pues, de un puro desarrollo práctico operados sobre sobre el genio técnico del hombre.

Podría concluirse pues que;

- a) La racionalidad que ha hecho prosperar económicamente necesita de un sistema político-administrativo racionalmente equivalente.
- b) El equivalente del empresario es el político y el del técnico/científico es el funcionario.
- c) El binomio poder económico-político como actividad emprendedora e impulsora hacia el progreso requiere de un continuo *teckné* científico/profesional actualizado como fundamento del buen funcionamiento del sistema, que se representa en los tipos ideales para el político y el funcionario.



4. La Administración Pública como obra humana

Ya en 1947 se manifestó que estamos muy lejos de una Ciencia de la Administración Pública, entre otras razones porque la naturaleza del ser humano en el área de Administración Pública ha de ser mejor comprendida y su conducta más predecible (DAHL, 1947: 1-11). Para cualquier analista el comportamiento humano será un factor determinante o cuanto menos una variable *proxi* en toda organización que genera abusos, errores y buropatologías que condicionan en mucho a la actividad administrativa y a su imagen.

En las teorías sobre Administración Pública, tras la total dominación científica de los enfoques clásicos y neoclásicos en el marco de la era ortodoxa de la Administración Pública progresiva los enfoques humanistas se hicieron predominantes. Así surgieron en el escenario las teorías del comportamiento, las del comportamiento administrativo y las relaciones humanas o escuela humanística de administración en la década de los '50. (SIMON, 1947; DIMOCK, 1959).

En general estos enfoques quisieron positivizar el conductismo, al menos para hacerlo predecible o controlable y la sociología de las organizaciones recoge algunos ejemplos del comportamiento. Y en este sentido las labores que quedan son todavía de calado, pues hay que desmitificar los tipos ideales, analizar la motivación⁸ y sobre todo trabajar en los liderazgos intermedios.

En el gobierno de la Administración Pública se hablan lenguajes erráticos, incoherentes, desubicados, impropios, acientíficos, sin argumentos y además ambiguos, antitéticos y contradictorios. Los conceptos político, económico, técnico, sociológico, jurídico, no sólo son imprecisos sino retóricos, apriorísticos y pseudocientíficos. Pretenden en no pocas veces legitimar intereses partidocráticos, plutocráticos, hierocráticos, aristocráticos, ideológicos. Se ha señalado que (...) *La Torre de Babel comenzó a ser edificada cuando, en el ámbito académico universal, la administración pública fue siendo reemplazada por el management público como una supuesta disciplina alterna* (...) (GUERRERO, 1998).

Ante este Babel hay que volver a la lengua de los derechos como categorías conceptuales y normativas en la que el derecho de una Administración servicial es un objetivo si la política actual no puede asegurar esto, redúzcase el ámbito de lo político al máximo. El lenguaje de la Administración ni es el cliente, ni el clientelismo, ni el patrimonialismo, ni el feudalismo, complejo de adán de los gestores y ni tan siquiera la ineptitud, que no significa tampoco una aristocracia o elitismo. El lenguaje es la gobernabilidad, el ciudadano-propietario, la equidad, la eficacia/eficiencia, el servicio público, el funcionario servidor, el político honesto apto y responsable, la igualdad, la solidaridad, el derecho, el buen gobierno, la gerencia profesional, la optimalidad racional, los bienes públicos, la eficacia, la eficiencia y hasta el sacrificio.

5. El Diletantismo Actual

5.1 Pretorianismo judicial como manifestación y presunción de la ineptitud

Una acepción del pretorianismo hace referencia a la influencia política que de forma abusiva se realiza por parte del poder militar, en áreas fundamentalmente legislativas. La solución pretoriana no supone el apoderamiento temporal a un *diktator*, pero sí un

⁸ Vg. sobre el efecto mitigador e incluso negativo de esta forma retributiva en la motivación de los funcionarios en un estudio comparado véase FOREST, 2007: 179-193.



control sobre un poder civil no fiable. Pero el pretorianismo también puede entenderse como situación excepcional en la que la labor política es fiscalizada por el Pretor con imperio jurisdiccional, en un ambiente excepcional.

La excepción puede derivar cuando la corrupción (manos limpias en Italia) o la ineptitud está haciendo que el Juez ordinario se pronuncie constantemente sobre el curso político. En suma hay un traspaso de la legitimación democrática hacia el poder judicial, por parte de la sociedad. Uno de los poderes públicos ajusta los excesos de otro.

Está claro que eso no es bueno porque significa un mal funcionamiento del sistema, en revisión constante en el taller (Juzgado). Lo deseable es que el servicio de mantenimiento (tecnestructura) funcione permanente y haga las revisiones a tiempo. El pretorianismo es sin duda un síntoma de especial relevancia.

5.2 la Administración Pública como oximorón

Un oximorón es una figura literaria que se utiliza para reflejar una contradicción en los términos, de dos conceptos opuestos que generan un tercer supuesto de carácter absurdo⁹. Dicho de otro modo, puede hablarse de una Administración/organización mal organizada, con una deficiente estructura funcional, inadecuada tecnestructura, ineptitud en el ápice estratégico... sabido que no existe la organización perfecta, como obra humana que es. Un hábitat organizativo caótico, timorato, pelele del poder económico, sin lógica ni estrategia propia, sin rumbo, sin timonel y, escenario circense de la depredación o del reparto de la miseria, significaría analíticamente la desorganización de la Administración Pública. Una organización se equipara a la figura del oximorón cuando no se controla, porque no se puede o no se quiere. Y si una organización no controla, el ámbito de actuación dónde actúa, se vuelve una contradicción y una disfunción, con una dinámica entrópica, en la que un pretorianismo se convertiría en una estructura disipativa del caos o un elementos neguentrópico desde una lectura sistémica.

Determinados comportamientos de los decisores convierten a la Administración Pública es un oximorón administrativo, cuando por ejemplo;

- ✓ En materia de reformas administrativas, la implementación de esta aumenta la carga de trabajo (gestión de la calidad, evaluación del desempeño, sistemas y procesos de rápida obsolescencia,...).
- ✓ El ápice no es la solución, es el problema. Hay miedo a denunciar las irregularidades del superior, por desconfiar en la tecnestructura (subsecretaría, inspección de servicios, ...).
- ✓ Las consecuencias de la mala gestión tienen que repararse desde fuera. Una cosa es, que juzgar a la administración sea también administrar y otra, es que todo tenga que judicializarse, por desconfianza en el sistema.
- ✓ Se siguen modas administrativas (ciudadano como cliente sin capacidad de elección, cartas de servicio sin normatividad/coercibilidad,...).
- ✓ Se maquillan ajustes de plantillas por necesidades presupuestarias, con un coste de transacción alto, para luego recolocarlos con cargo al presupuesto.
- ✓ Se crean grupos de reflexión polisinodia/comitología y no se reúnen casi nunca o lo hacen con instrucciones y sin libre deliberación.

⁹ Fue usado con frecuencia por Heráclito. Diríamos en este sentido que un pleonasma sería decir Administración organizada y un oxímoron, Administración desorganizada,...



- ✓ Se buscan problemas para soluciones ya predeterminadas bajo dinámicas de anarquía organizada/ cubo de basura¹⁰.
- ✓ Se invierten recursos en actuaciones que pronto quedarán obsoletas.
- ✓ Se siguen dinámicas de actuación de ensayo-error, en lugar de reflexionar sobre lo óptimo o lo factible.
- ✓ Se anteponen los intereses de la organización administrativa por encima del interés general o los individuales cuando son legítimos.

5.3 La ineptitud del decisor público

Lo que entendía Weber por ‘Administración de diletantes’ hoy podría incardinarse en el comportamiento estándar de los dirigentes políticos caracterizado por (GIL-CASAMAYOR, 2010: 133-177);

- La obsesión por el marketing y el titular;
- Que los medios se conviertan en fines en la actividad reguladora;
- Fracaso en la lectura de riesgos sistémicos y coyunturales;
- Caer bajo el influjo de aduladores y otros tipos peligrosos.

Este último merece dejar constancia de la literalidad de los autores en cuanto a que dentro de los riesgos a evitar está (...) *el de rodearse de aduladores o halagadores, aprovechados (del trabajo ajeno) o que van de 'listos', y ladrones o corruptos, aunque estas características suelen convivir en los mismos sujetos. Son - junto a los que teniendo que hablar callan o miran a otro lado- los grandes apoyos y cómplices de la incompetencia. Un gobernante incapaz atraerá a este tipo de personas con extraordinaria frecuencia pues suelen encontrarse al acecho del poder y solo los muy avisados (y seguros de sí mismos) son capaces de detectarlos y no sucumbir a sus encantos (...).*

Añádase que si bien política en sí no es irracional, muchas decisiones de contenido político no siempre son acertadas, ni razonables porque están contaminadas emocionalmente. Las causas más frecuentes son las de (SHARKANSKI, 1999:995-998);

- Populismo.
- Partidismo.
- Clientelismo.
- Ideología.
- predisposiciones profesionales y técnicas.
- política burocrática.
- interés propio.

La política no es ajena tampoco a la falta de madurez intelectual¹¹, cuyos síntomas encuentran en los siguientes rasgos;

- Desfase entre la edad cronológica y la edad mental.
- Desconocimiento de uno mismo.
- Inestabilidad emocional.
- Poca o nula responsabilidad.

¹⁰ Hay que contratar con X que hace ‘xx’ a pesar de que nuestro ámbito no necesite ‘xx’. Necesitamos ‘yy’ pero el que los hace (Y) no es de los nuestros.

¹¹ Enrique Rojas, "¿Cómo es una personalidad inmadura?", ABC, 19.02.2005.



- Mala o nula percepción de la realidad.
- Ausencia de un proyecto de vida.
- Falta de madurez afectiva.
- Falta de madurez intelectual.
- Poca educación de la voluntad.
- Criterios morales y éticos inestables.

Vemos pues claramente toda una suerte de actitudes que pueden hacer de un gestor un inepto para servir a los intereses generales, por mor de decisiones psicológicamente contaminadas, que afectan a la racionalidad instrumental de una gestión administrativa funcional y teleológica.

5.4 Aptitud y actitud desde la Ciencia de la Administración

Recientemente en el capítulo dedicado a la política y a la gestión de un estudio comparado sobre las reformas de Gestión Pública de 12 países de la UE – no está España - (POLLITT-BOUCKAERT, 2010), se ha afirmado que;

- No hay evidencias convincentes sobre la disposición o capacidad de los responsables políticos para convertirse en gestores estratégicos.
- Lo mejor que puede decirse sobre los modelos de reforma a los que se acogen los políticos es que su validez no está demostrada.
- Existe una fuerte necesidad de contar con un modelo más realista sobre el rol que los políticos pueden y deben desempeñar en la dirección del aparato estatal.
- Los modelos tradicionales no es que sean tanto incorrectos como inadecuados para los tiempos actuales.
- La preparación de los políticos para el desempeño del cargo público ha sido en muchos países un área abandonada por las reformas. La desconfianza hacia ellos puede sustentar razones democráticas sólidas para hacer de su preparación un punto fundamental del debate público.

Vemos pues que a la Ciencia Administrativa le preocupa la distorsión del subsistema político en la gestión de lo público, desde que esta ha tenido mayor importancia en la ejecución siguiendo las posiciones de *hands on* de la nueva gestión Pública. Las críticas a la captura burocrática de las políticas denunciada en los '70 ha supuesto dejar la zorra al cuidado de las gallinas, desplazando al gallo, pero esta zorra o se pasa de lista o no llega al mínimo para el apto. Se denuncia como muestra de esta falta de aptitud la necesidad de que en la gestión política haya (SHARKANSKI, 1999:1003-1004);

- ✓ Un desarrollo de noción clara del problema político.
- ✓ Fijación clara de las metas y evitación de las que contengan incoherencias.
- ✓ Educación de la comunidad políticas para las aspiraciones políticas.
- ✓ Advertencia de los límites de inputs para la fijación de metas (implementación).
- ✓ Reconocimiento de los excesos de los objetivos.
- ✓ Coordinación de la estructura organizativa.
- ✓ Supervisión de los programas; control de la eficacia/acierto de las políticas.
- ✓ Persuasión en la comunicación (marketing político).

De ser general lo que se denuncia por la doctrina en cuanto al comportamiento estándar del político y de ser factibles los comportamientos para un buen gobierno responsable, no puede concluirse otra cosa que la existencia de un gap de implementación entre la praxis y las propuestas normativas, brecha que genera unos costes de transacción



inasumibles desde el error mismo, hasta la reparación y reconducción. No supera las exigencias de la economía y la eficiencia, y en todo caso llega tarde la eficacia a golpe de sentencia.

Podemos plantearnos para terminar ¿dónde encontrar la formación para superar la ineptitud? Pues allí donde, como mínimo, puedan enseñar cuestiones básicas/clásicas/fundamentales para cualquier gestión compleja, tales como;

- ¿Cuáles son los elementos funcionales de la obra de un director ejecutivo? POSDCORB es la respuesta y sus elementos son los siguientes: (P) planificación, (S) dotación de personal, (D) dirección, (C) coordinación, (R) presentación de informes y (B) elaboración de presupuestos (GULICK, 1937).
- Los clusters de los diez roles directivos interpersonales, informacionales y decisionales que necesariamente y simultáneamente o en distintos momentos deben desempeñar las personas que están a cargo de cualquiera organización (MINZBERG, 1991).
- Las funciones generales de la gestión; estrategia (establecer objetivos y prioridades para la organización, establecer planes operativos para lograr dichos objetivos); gestión de los elementos internos (organización y RRHH, personal de dirección, control de la actuación); y gestión de los elementos externos (relación con unidades externas; relación con organizaciones independientes; relación con *mass media* y ciudadanía (ALLISON, 1982).
- Las funciones del director general para cultura organizacional que es necesario encauzar en una dirección positiva (DRUCKER, 1955, 1966).
- Los paradigmas aplicados al liderazgo público¹².
- Modelos teóricos analíticos de políticas públicas (PINAZO, 2014).
- Técnicas de Gestión Pública aplicada.

Y obtenida esta aptitud intelectual y supuesta la aptitud ontológica y deontológica serviría como primer paso hacia el modelo normativo óptimo de DROR -frente a las tendencias incrementalistas en el análisis decisional- basado en la idea de innovación cuyas notas serían (DROR, 1964, 1970, 1995);

- La clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión;
- Identificación de alternativas;
- Cálculo preliminar de los resultados; consenso en los analistas;
- Incremento del análisis;
- Decisión en función de la información teórica y empírica;
- Mejora del decisión-making desde la experiencia, iniciativa, creatividad, desarrollando de los skills directivos y promoviendo el esfuerzo intelectual.

Igualmente se advertiría (DROR, 1997:5-26) de la necesidad de funciones alta gerencia denominadas 'tipo Delta' (Delta-type senior civil service) que incluyen; la intervención activa en el cambio institucional; la promoción de nuevas estructuras sociales y políticas; el desempeño en un contexto de complejidad creciente; y la movilización de soportes para los procesos de deconstrucción, difíciles pero inevitables para la construcción de nuevas estructuras y sistemas organizacionales, acordes con las exigencias de la época.

¹² Liderazgo transformacional; liderazgo de apoyo o servicial; inteligencia emocional al servicio del liderazgo o el liderazgo resonante.



Esta alta gerencia pública debe disponer de unas habilidades especiales, tales como: centralidad en las tareas de orden superior; extremada profesionalización; innovación y creatividad; ética; autonomía pero subordinación a las metas del servicio; y un depurado sentido de misión.

Qué duda cabe que este modelo normativo es un *desiderátum* entre él y la realidad que describimos hay mucho trecho por andar. La Ciencia de la Administración se ha definido como un arte con ciencia, que permitiría la mixtura entre la actitud y la aptitud, como inputs disipativos de la ineptitud sistémica, para ir logrando paulatinamente un modelo en el que predomine lo que sigue;

- ✓ Saber buscar el *teckné* cuando no se dispone
- ✓ Lograr liderazgos intermedios con funciones predirectivas y con ubicaciones indistintas en los gabinetes, en estructuras directivas *ad hoc*, o en niveles de interfase político-administrativo de tecnoestructura, y que responderían al rol de liderazgo de apoyo o el servicial.
- ✓ Ubicar mecanismos leales de apoyo a la decisión pública
- ✓ Preocupación de la identificación normativa de la institución/organización
- ✓ Supervisión de las políticas, subpolíticas, programas...
- ✓ Diseños analíticos de misiones organizativas concretas, rigurosas metas, medidas de desempeño y de evaluación de resultados.
- ✓ Control tecnoestructural.
- ✓ Coordinación y control de equipos de nivel inferior.

6. Punto de inflexión: método raíz

Lo señalado en el apartado anterior no es sino una lectura normativa y subjetiva para erradicar la ineptitud del sistema, para que éste cumpla sus fines, objetivos y funciones. Los excesos del 'vivir de la política' hicieron que voces proféticas en los '30 avisaran de los abusos de la democracia y los riesgos del recurso totalitarista (HELLER, 1985; MADARIAGA, 1970) si bien, también es cierto que existen expresiones bondadosas del 'vivir para la política', de tal manera que la buena voluntad, el esfuerzo, el tesón, el saber, la excelencia y hasta el heroísmo convive con la mala gestión, en lo macro y en lo micro administrativo¹³.

El diletantismo en el político de hoy se muestra en una falta de actitud y/o aptitud para el óptimo factible decisional de máxima racionalización, en términos de eficacia y eficiencia para el servicio a los intereses generales. Para el buen gobierno al político de nivel superior se le exige honestidad y predisposición para el servicio, ésta es su legitimación para el cargo representativo. Pero para el éxito de la acción pública, es que la legitimación del nivel de interfase - asesor y directivo - resida en el *teckné*. Entre ambos niveles que conforman la instancia de la decisión pública tiene que describirse y estructurarse bien los problemas y tratar de resolverlos con la mayor bondad y racionalidad posible.

¹³ En 2012 Iñaki Azcuna el tristemente fallecido Alcalde de Bilbao, fue reconocido con el "Premio Alcalde del Mundo 2012", que concede la Fundación City Mayors, en reconocimiento a la transformación urbana experimentada por la capital vizcaína en los últimos años.



El día 9 de noviembre del 2014 se publicó en un periódico nacional un singular artículo con el título *La corrupción y el mérito*, en el que su autor afirma con mucha tino lo siguiente;

(...)El espectáculo ahora por fin visible de la corrupción no habría llegado tan lejos si no se correspondiera con otro proceso que ha permanecido y permanece invisible, del que casi nadie se queja y al que nadie parece interesado en poner remedio: el descrédito y el deterioro de la función pública; el desguace de una administración colonizada por los partidos políticos y privada de una de sus facultades fundamentales, que es el control de oficio de la solvencia técnica y la legalidad de las actuaciones (...)

(...) El daño que causa la corrupción puede no ser más grave que el desatado por la masiva incompetencia, por el capricho de los iluminados o los trastornados por el vértigo de mandar. Lo que nos hace falta es un vuelco al mismo tiempo administrativo y moral, un fortalecimiento de la función pública y un cambio de actitudes culturales muy arraigadas y muy dañinas, que empapan por igual casi todos los ámbitos de nuestra vida colectiva (...)

Es momento pues del método raíz o de racionalidad comprensiva (Lindblom, 1959) para el análisis de políticas públicas que de una manera ‘sinóptico’ (global/completo/exhaustivo) esté dispuesta comenzar de nuevo a partir de nuevo, teniendo la experiencia como teoría, para en suma, Identificar y organizar y elegir una política de cambio en la Gestión Pública en una relación coherente la meta y los valores pertinentes para la elección de políticas a realizar.

La exigencia democrática exige erradicar corrupción e ineptitud, ambas afectan especialmente a los más débiles que solo cuentan con los recursos colectivos y un cambio comprensivo debe tener esto en consideración, tal y como ya se contempló en los pensadores pioneros del Estado social como podemos ver en la siguiente afirmación *(...) Este principio del Estado es el de la libertad, principio por el cual todo miembro de la sociedad debe alcanzar el grado más elevado de desenvolvimiento personal. El principio de la sociedad, por el contrario, es el principio del sometimiento, según el cual, el individuo particular deviene dependiente de sí y de su propiedad... La monarquía ha de actuar con plena autonomía contra la clase dominante y en pro del levantamiento de la clase inferior, hasta entonces social y políticamente sometida, utilizando en este sentido el supremo poder del Estado, confiado a ella. No existe en la tierra más elevada y divina misión, ni misión más difícil de llevar a cabo, pero tampoco existe ninguna que sean tan rica y segura en interna prosperidad y ventajas exteriores. ...Respondiendo en su pueblo a su destino verdaderamente divino, la monarquía llevara así una doble corona (...)* (VON STEIN, 1850).

En suma si bien hay que hacer cambios tecnoestructurales e institucionales radicales, estos requieren de revolucionarios cambios culturales, psicológicos e individuales y esto solo se articula bien, cuando se utilizan analíticas sinópticas y de raíz.

7. Bibliografía

ALLISON, Graham (1982) “Public and private administration: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? en lane (ed.), Current issues in Public Administration, New York, St. Martinpress.

AUCOIN, Peter (1995), The new public management: Canada in comparative perspective, Montreal, IRPP.



BECK,Ulrich (1998),La sociedad del riesgo.Hacia una nueva modernidad, Barcelona, Paidós.

BECK,Urich-BECK GERNSHEIM,Elisabeth, La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas, Barcelona, Paidós, 2003.

DAHL,Robert, (1947) “Ciencia de la Administración Pública: Tres problemas”,Public Administration Review, 7.

DIMOCK, Marschall, (1959) Vitalidad Administrativa, El conflicto con la burocracia, New York, Harper & Brother.

DROR,Y Yehezkel (1964), Muddling Through, 'science' or inertia?“, *Public Administration Review*, 23

DROR,Yehezkel. (1970). "Prolegomens to Policy Sciences", *Policy Sciences*, 1

DROR, Yehezkel (1995). “Asesores políticos para los Gobiernos”, Documentación Administrativa, 241-242.

DROR, Yehezkel (1997) “El administrador público tipo Delta para el Siglo XXI, Revista do Serviço Público,Lisboa, ENAP,47.

DRUCKER, Peter (1955) The Practice of Management, Londres, Harper Collins.

DRUCKER, Peter (1966) The Effective Executive, Londres, Harper Collins.

FOREST, (2007) "Retribución vinculada al desempeño del trabajo y motivación en el trabajo. Perspectivas teóricas y prácticas de la función pública francesa", Revista Internacional de Ciencias administrativas, 74-2.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Enrique, La lengua de los derechos, Madrid, Civitas,2001.

GARCÍA PELAYO,Manuel(1977), Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid,Alianza Editorial.

GIDDENS,Anthony (2002). Un mundo desbocado,Madrid,Santillana.

GIL IBÁÑEZ,Alberto-CASAMAYOR NAVARRO,Serafín(2010), “Gobernantes y Directivos: La Dirección política de la Administración Pública como factor clave de cualquier reforma en ‘Desafíos de la Administración General del Estado en la España del Siglo XX’”, DocumentaciónAdministrativa,286-287.

GORZ, André, (1995) Metamorfosis del Trabajo, Madrid,Sistema.

GUERRERO OROZCO, Omar (1998), El *management* público: una torre de babel, Convergencia,17.

GULICK, Ludwig (1937). "Science, Values and Public Administration" en Gulick, L. and Urwick, L. (comps), Papers on Science on the Science of Administration,Clifton, Augustus McKelly Publishers.

HELLER, Herman (1985). “Estado de Derecho o Dictadura”, Escritos Políticos, Madrid, Alianza Universidad.

KÖNIG, Klaus, “On the typology of Public Administration”, International Review of Administrative Sciences, 69, 449-462.

KOOIMAN Jan(2003) Governing as Governance, London, Sage.

LINDBLOM, Charles(1959), "The Science of Muddling Through”, Public Administration Review, 19.



- MADARIAGA, Salvador de (1970). *Anarquía o Jerarquía*, Madrid, Marcial Pons.
- MARCH, James-SIMON, Herbert, *Organizaciones*, New York, Wiley & Sons inc.
- MINZTBERG, Henry (1991), *La naturaleza del trabajo directivo*, Barcelona, Ariel.
- PARKIN, Frank (2009), *La sociología de Max Weber*, 2º edic, Barcelona, Edit. Hacer.
- PINAZO HERNANDIS Javier (2007), *Neoinstitucionalismo y Gobernabilidad*, Universidad de Alicante, 2007.
- PINAZO HERNANDIS, Javier (2013), *Administración Pública y Gobernabilidad: De los orígenes a los nuevos paradigmas*, Valencia, Lowcostbooks.
- PINAZO HERNANDIS, Javier (2014). *Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la “acción pública”: del discurso a una nueva dinámica normativa*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 12.
- POLLIT, Christopher (2007), “Hacia una nueva teoría de la Administración Pública: Algunos comentarios sobre la 5ª conferencia Braibant de Jocelyne Bourgon”, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73-1.
- POLLITT, Christopher-BOUCKAERT, George (2010), *La reforma de la gestión Pública. Un análisis comparado*, Madrid, Inap, 214-215.
- RAMONET, Ignacio (2003), *Un mundo desbocado*, Barcelona, Mondadori.
- SHARKANSKI, Ira (1999), “Lo que un politólogo puede decir a un político acerca de la probabilidad de éxito o fracaso”, en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. comps, *Clásicos de la Administración Pública*, México, FCE.
- SIMON, Herbert (1947) *Administrative Behavior*, New York, MacMillan.
- STRANGE, Susan (2001), *La retirada del Estado*, Barcelona, Intermon Oxfam.
- URWICK, Ludwig, *Los elementos de la Administración*, Londres, Pitman & Sons, Londres 1961.
- VATTIMO, Ganni (1997), *El fin de la modernidad. Nihilismo y hermenéutica en la cultura posmoderna*, Barcelona, Gedisa.
- VON STEIN, Lorenz (1850), *Historia de los Movimientos Sociales Franceses desde 1789 hasta el presente*.
- WEBER, Max (1904), “La objetividad cognoscitiva en la ciencia social y en la política social” y “Sobre algunas categorías de sociología comprensiva”, *Archiv für Socialwissenschaft und Sozialpolitik*, vol. XIX, fascículo 1.
- WEBER, Max (1984), *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, 1904, Madrid, Sarpe.
- WEBER, Max (1993), *Economía y Sociedad*, México, FCE, 10ª reimp.
- WEBER, Max (1991), “Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada. Una crítica política de la burocracia y los partidos”, *Escritos políticos*, Madrid, Alianza.
- WEBER, Max (1997), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- WHITE, W. J. (1956) *El hombre de la organización*, New York, Simon & Schuster.



DECÁLOGO DE PROPUESTAS ANTICORRUPCIÓN

Manuel de Cristóbal López
Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (ICAM)

1. Origen: Situación político-callejera

Las protestas callejeras comenzaron y, como un leve goteo, se fueron propagando, produciendo un gran impacto social, una tras otra, aunque al final, pasado el tiempo, se han convertido en una molestia habitual para el resto de ciudadanos que las sufre a diario: cuando va a trabajar, cuando quiere llegar a casa después del trabajo, cuando va de compras a la Puerta del Sol, etc. Al principio eran manifestaciones reivindicativas, con las que podías estar más o menos de acuerdo, pero ahora son tan fastidiosas como las obras de remodelación de las aceras.

Pensémoslo bien, salvo pequeños logros, como la paralización de la privatización de los hospitales y algún otro más, esas manifestaciones nunca han constituido una amenaza seria para la permanencia en el poder del actual Gobierno y, mucho menos, un peligro para el sistema político vigente.

Inicialmente esos movimientos ciudadanos tenían un fin claro: evitar la privatización del Hospital X, evitar los desahucios, derogar las tasas judiciales, etc. Y, buscando la fuerza, decidieron unirse. El resultado ha sido un gran movimiento sin un rumbo claro que, finalmente, encontró un fin común: pedir el fin de las políticas actuales para conseguir la suma de lo que todos pedían y casi, sin darse cuenta, han terminado pidiendo el fin del actual Gobierno. En este punto, muchos han optaron por retirarse pues su pretensión era evitar una privatización o evitar un desahucio, etc. Pero al mismo tiempo ha aparecido la idea de golpe de Estado permanente. Un enfrentamiento de baja intensidad que no puede ser vencido. Son muchos, hacen muy poco, pero lo intentan hacer todos los días. Podríamos calificarlo de “guerrilla política” y, en España, las guerrillas siempre han dado muchos problemas.

Por un lado, tenemos unos manifestantes que, en el fondo, están intentando un “golpe de Estado” porque su fin último es desalojar al actual Gobierno. Y ¿cómo lo hacen? Mediante una sublevación permanente, según el criterio español guerrillero actualizado: manifestaciones masivas los sábados, domingos y cualquier otro día que no se dispute un partido de fútbol importante, ocupación de edificios, de una plaza, etc.

Sin embargo, la actitud del Gobierno estatal, autonómico o local puede calificarse de indiferencia pues únicamente pretende que no se le moleste, parece no considerar peligrosa esta situación. En otras palabras, sólo les preocupan las manifestaciones ante el Congreso, en la puerta de la casa del político, o que se rompan cosas que luego deben reponerse, desde el mobiliario urbano, que es caro, muy caro, a los policías, pues deben pagárseles las bajas. Ni una voz más alta que otra por los daños en los locales comerciales, en las cafeterías, en los coches aparcados, los golpes a los ciudadanos que por allí pasaban...

El modo de eliminar una guerrilla no es con un enfrentamiento directo, sino mediante asfixia: apretar, todos los días, lo que se pueda, sin buscar un enfrentamiento directo.

El único objetivo de las manifestaciones es: “Gobierno vete ya”. La respuesta del Gobierno es considerarlo todo una molestia que remitirá con el tiempo, conforme mejore la situación económica y acabe la crisis.



La unión de estudiantes, trabajadores y políticos de la oposición (con sus sindicatos correspondientes) produce un autoreforzamiento de sus posiciones que provoca envalentonamiento, donde no se aprecian excesivas bajas pero tampoco crecimiento del conjunto mediante la incorporación masiva de ciudadanos adscrita a una organización.

Si no es pensable la renuncia del Gobierno, ni la convocatoria de elecciones anticipadas, con un estancamiento de la economía, parece que la situación no tiene una salida pacífica, al contrario se dibuja un horizonte de aumento de enfrentamientos que sólo dejaran: contenedores quemados, periódicos plagados de acusaciones recíprocas y heridos, muchos heridos, cada día más numerosos.

Todos tratan de atraer a sus filas a los indecisos y al sector menos militante del otro, sin advertir el precio a largo plazo. La radicalización provoca que, en el futuro, los votantes de uno y otro partido definan una posición inamovible y los indecisos desaparezcan. Una democracia con un voto estancado, simplemente, no es democracia, es una perpetuación en el poder, más próxima a una dictadura.

Un país muy dividido, polarizado entre dos fuerzas, cuya implantación en la sociedad es muy próxima, provoca que los actos del último momento tengan una influencia desproporcionada en los resultados. Una medida que afecta a menos del 1% puede dar la victoria en unas elecciones.

Las medidas que pueden solucionar el problema se posponen a la campaña, alargando la enfermedad y la agonía hasta el momento que interesa al político: el día antes de las elecciones.

En estos casos, una represión legal y policial es el mejor medio de mantener y alentar la actividad de los descontentos y, sorprendentemente, nos encontramos con una policía a quien se retiene y se le impide actuar, junto a una respuesta legal desbocada, a través de nuevas leyes: penas desproporcionadas para actos que antes apenas eran castigados, cuantiosas multas para comportamientos anteriormente no sancionados, etc.

Durante todo este proceso, las protestas fueron creciendo, pero ese crecimiento parece haberse enlentecido, casi parado. Ha pasado a mantenerse únicamente y ha conservado el ímpetu y un número considerable de individuos. Algo se está necrosando lentamente y, cuando pase la crisis, va a seguir subsistiendo.

En esta dinámica de polarización, surge un tercer grupo formado por los descontentos, que termina oponiéndose a todo, incluidas las manifestaciones y que, desde sus casas, proclama su hastío y desencanto tanto frente a los manifestantes como frente a aquéllos contra quienes se manifiestan. Los manifestantes son la cara visible pero ellos son el gigantesco cuerpo que no asoma, no se ve, y puede apoyarlos. Este nuevo grupo, de muy difícil cuantificación, critica por igual a policía y a manifestantes, a Gobierno y a Oposición. Considera que todos se aprovechan, los de ahora y los de antes, y comprueba que la alternancia de partidos políticos en el gobierno sólo sirve para asentar costumbres inveteradas de cortesía profesional, indultar a los propios y a los contrarios, que tuvieron la mala fortuna de ser “pillados” y terminar condenados, a diferencia de los demás que aún no han sido pillados o que han evitado la condena.

Cuando la clase política pretende vivir a costa de los ciudadanos, sólo es cuestión de tiempo que aparezca un partido que quiera vivir a costa de los políticos. Lo que vamos a presenciar no va a ser un incremento de los partidos antisistema, lo que vamos a presenciar va a ser el incremento de los partidos antipolíticos, no una antipolítica.



En el actual y reciente Parlamento Europeo, estos grupos representan un pequeño porcentaje de escaños y, aunque a los partidos políticos tradicionales parece que no les importa porque van a poder seguir gobernando sin ellos, lo cierto es todo cambiará cuando se comience a dar publicidad a cosas que, hasta ahora, difícilmente llegaban a la opinión pública. A modo de ejemplo:

-Cuando hace unos meses se conocieron las votaciones para reducir los gastos del Parlamento cambiando los billetes de los parlamentarios a clase turista, se supo que, por abrumadora mayoría, sus señorías decidieron que la clase turista es para que viajen los turistas, no ellos.

-Cuando se fotografió la ventanilla para apuntarse a cobrar las dietas por permanecer el fin de semana en Estrasburgo (sede del Parlamento Europeo). La cola estaba formada, desde antes de que abriera la ventanilla, y cada parlamentario guardaba su turno con el “trolley” preparado para coger el avión y dirigirse a su casa a pasar el fin de semana por el que había cobrado la dieta por quedarse a trabajar y, por supuesto, volaba en un asiento de primera, no turista.

-Y, recientemente, también saltó el escándalo al conocerse que el sistema de pensiones de los eurodiputados tiene sus fondos colocados en una SICAV, radicada en Luxemburgo. Pese a reconocer que la fórmula es totalmente legal, surge la duda inmediatamente pues no puede obviarse que las SICAVs proceden de una normativa europea, de la que se benefician los propios diputados europeos. Se cierne el velo de la sospecha porque los padres de esta norma son los mismos eurodiputados, porque beneficia a los ricos y a los muy ricos, que suelen realizar aportaciones electorales, y también a los muy influyentes, que son los propios parlamentarios. Todo este cúmulo de intereses cruzados debe ser una coincidencia pues, en caso contrario, todo el Parlamento Europeo tendría un grado de corrupción equivalente, no a la media de sus miembros, sino a la suma de todos ellos.

Pero, pasemos a analizar más detenidamente esta cuestión:

En 1990, las pensiones de los eurodiputados dependían de los correspondientes Estados pero, a iniciativa de los propios eurodiputados, y con la finalidad de “limar diferencias”, se crea un “Fondo Complementario Voluntario”, es decir, que quién quería pagaba un sistema “privado” de pensiones con cargo a su propio sueldo.

Con este sistema existían dos desigualdades, cada eurodiputado cobraría según las normas de su país, existiendo diferencias y, quien suscribía el fondo voluntario, sufría a su vez una doble discriminación: iba a cobrar más pensión que los demás, cosa que los otros le debían permitir, y tenía menos dinero disponible mensualmente que esos “demás”.

La solución era sencilla, lo uno por lo otro, que todos los eurodiputados cobrasen igual y a todos se les pagase la misma pensión, y el modo de conseguirlo fue que el Parlamento asumiese todos los gastos. Esto ocurrió en el año 2009, pero no se quedaron en el medio de los sueldos y las pensiones, se fueron a lo más alto.

La verdadera desigualdad consiste en que al final el eurodiputado español va a cobrar como el alemán pero viviendo en España, donde la vida es más barata que en Alemania. Sin embargo, las pensiones del resto de los españoles se fijan según el nivel de vida de España, no el de Alemania. También para los ciudadanos europeos de a pié, se tiende a igualar las prestaciones fijando mínimos, casi siempre basándose en el nivel de vida más bajo y menos costoso de los países miembros o, en el mejor de los casos, un poco por encima, pero muy poco, no crean. Pero ellos no se aplicaron ese criterio.



Y, no contentos con todo lo anterior, teniendo información, poder y los contactos necesarios, los eurodiputados decidieron maximizar sus rendimientos, creando la fórmula que menos impuestos pagaba y que, además, se dedica a invertir grandes cantidades de dinero en los mercados. Precisamente, en los mercados que se regulan con las normas que los mismos europarlamentarios dictan influidos por los intereses de las diferentes partes y con toda la información necesaria y secreta, como para dictar esas normas.

Por supuesto, no podemos dudar que el gestor de la SICAV no tuvo nunca, ni información, ni indicación, ni influencia alguna, y era libre de actuar en los mercados sin ningún privilegio o información privilegiada porque eso es una acusación que no puede realizarse.

De todas formas, las SICAV no son un privilegio, cualquiera que, junto con 99 amigos de confianza, pueda reunir 2,4 millones de Euros (24.000 Euros por cabeza), puede encargarle la gestión de su SICAV a la misma empresa de Luxemburgo que se encarga de gestionar los fondos de pensiones de los eurodiputados; empresa que, sin lugar a dudas, realizará para nosotros las mismas inversiones que para ellos, o eso nos cuentan.

Para terminar con la SICAV, añadir algunas curiosidades más:

-En teoría se puede montar una SICAV con 2,4 millones de Euros pero ¿cuántos millones gestiona la SICAV de los eurodiputados? Una curiosidad estadística.

-En teoría ¿es una pensión compatible o no con las pensiones nacionales? Porque al español que pudiera generar dos pensiones sólo le pagan una.

-Por formar parte de una legislatura (5 años): ¿cuánto les queda?

-A un español, en caso de jubilarse antes de los 65 años ¿se le quita entre un 1,65% y un 2% por trimestre de los años que le falten para alcanzar la edad de su jubilación (65 años)? ¿Y a un eurodiputado?

La SICAV es solamente una pieza más de un privilegio desproporcionado que tiene la clase política.

Cuando estas cosas y otras más graves vayan saliendo a la luz, todos los días, los grupos parlamentarios descubrirán que esos pocos escaños, que han obtenido los partidos antipolíticos, son algo muy molesto, que les permite gobernar, pero con el inconveniente de la publicidad de sus intimidades, lo que hasta la fecha no había ocurrido.

Y puede que en las siguientes elecciones lleguen a convertirse en el grupo bisagra del poder...

2. Casos conocidos o medio conocidos de mala gestión política, de corrupción o de auténtico despilfarro de fondos públicos que nadie investiga

Estos casos se producen a todos los niveles tanto estatal, como autonómico y municipal, y afectan a todos los partidos políticos y/o sindicatos.

A nivel municipal, además de los casos de corrupción que todos conocemos como la Operación Malaya (Marbella), la reciente Operación Púnica que afecta a varios pueblos de Madrid, Manilva (Málaga) por contratación de cincuenta y tantos familiares en el Ayuntamiento, existen casos menos conocidos pero realmente curiosos por suponer un despilfarro absoluto de fondos públicos:



- El Batallón de Helicópteros de Maniobra IV de las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra se encuentra en la localidad de Dos Hermanas, muy cerca de Sevilla. De los aparatos que se iban a dar de baja, se donó una unidad a la ciudad de Sevilla. Hemos de suponer que el helicóptero no era útil para volar (pero sólo es una suposición) y que se destinó a embellecer la ciudad, más exactamente: la Avenida de Jérez de Sevilla.

Hasta este punto, todo legal, correcto y conveniente. Yo, personalmente, discrepo del destino pues, en sólo unos años, el helicóptero pasará a ser un amasijo de hierro al que, en el mejor de los casos, se le dará una mano uniforme de pintura para terminar pareciendo una bola de pintura próxima a una libélula. Lo más probable es que se rompan los cristales, caigan al suelo remaches oxidados y un día de viento, el rotor comience a girar arrancando el monumento del suelo para, luego, caer en la carretera de mala manera. Tal vez estaría mejor, en un hangar, para deleite de niños y jóvenes o, en una escuela de Formación Profesional, algo más cercano y útil que terminar colgado sobre una plaza.

Dejando a un lado previsiones, otros ejercicios de futurología e ideas personales de orden estético, lo que llama la atención, en este caso, es el coste de la estructura para colocar el helicóptero en la plaza. ¡Nada menos que 181.389 Euros!

Cuando se habla de dinero, a quienes cobran el Salario Mínimo Interprofesional, que no llega a los 700 Euros (654,30 Euros/mes en 2014), estas cifras les resultan totalmente irreales. No se trata de valorar si es mucho o poco dinero. Sólo se fijan en que se va a hacer un cubo de cemento como base, y que vale tanto o más que su casa.

Y yo me pregunto: ¿Cuánto vale un helicóptero? Y, hoy, que tenemos a mano Internet, he encontrado un modelo “Augusta” de segunda mano por 2.000.000 Euros, un “Rotorway Exec 162F” por 35.000 Euros en Polonia y un “CH-7 Kompres CH7” del año 2009, es decir, con menos de 5 años de uso, por 95.000 Euros, en Austria.

La sorpresa es inmediata pues ¿Cómo es posible que alguien se gaste en una base de hormigón, metal u otro material análogo dos veces más que aquello que sostiene (nuestro helicóptero)? ¿Quién diseña un monumento en el que la peana cuesta 5, 6 ó 10 veces más que la escultura que sustenta?

- Cerca de Sevilla, en Archidona, cuentan que se ha construido una cárcel que nunca se va a llenar. El comentario que surge de inmediato es ¡Qué poca confianza tienen en la degeneración de las personas! ¡Qué poco saben de la necesidad que obliga! y ¡Cuánto ignoran de la infinita capacidad del hombre para hacer tonterías y tropezar cinco veces en la misma piedra!

Así, tenemos la mejor cárcel del mundo, inaugurada en 2011. Costó 117.000.000 Euros y tiene una capacidad de 1.160 celdas, es decir, 117.000 Euros por apartamento, redondeando, con servicios comunes de agua caliente, calefacción, aire acondicionado, instalaciones deportivas y de recreo, enfermería, cocina, lavandería, etc. Y no es un sarcasmo porque, después de llevar varios años terminada, que no puesta en marcha por falta de presupuesto para personal, tal vez debería reconvertirse en vivienda social o residencia temporal de víctimas de desahucios, etc. Bastaría con dejar las puertas abiertas... y se convertirían en realidad aquellos “apartamentos con servicios comunes” que hace algunos años propuso una Ministra de Vivienda.

- Otra de las cosas que nunca he podido entender es el interés de algunas ciudades por aparecer en “un libro de excesos que hay en ingles”, coloquialmente conocido como “El Libro Guinness”. Parece que, con este fin, se rehabilitó en Málaga el inmueble de



“Tabacalera”, con un coste de 20.000.000 Euros. Se decidió abrir un museo y se abonaron 5.100.000 Euros para dotarlo de contenido, gestiones que duraron 3 años. Cuentan quienes lo vieron, porque fue visto y no visto, que abrió una mañana y cerró a las seis horas, sin nada en su interior, debido, seguramente, a la manía de algunos políticos de inaugurar las cosas antes de dejar su puesto aunque no estén terminadas. Esperemos que no tarde mucho en figurar en tan acreditada publicación como el museo más efímero de la historia, al menos, esos 25.000.000 Euros han tenido un uso aunque haya sido fugaz, el más fugaz de la historia.

- Y para entelequias, debemos mencionar el Auditorio de Málaga, presupuestado en 120.000.000 Euros, que se dice, será construido al lado de donde cuentan, se levantará el Museo del Teatro, y todo será realizado por un consorcio del Ayuntamiento de Málaga, la Junta de Andalucía y el Gobierno central. Digo que es una entelequia porque no existe ninguna partida presupuestaria, en ninguno de los presupuestos de las tres administraciones, para tan magnas obras. Lo que sí que existe es una partida de 118.000 Euros para el personal del Auditorio, un gerente y un empleado que ya están contratados. Supongo que su centro de trabajo es virtual, pero el dinero que cobran es real.

- Continuando con la lista, hay algunas cosas que no comprendo: Bollullos Par del Condado, existe, siempre creí que era una fantasía, pero no, existe. Y allí hay una carretera que conecta esa localidad con la Playa de Matalascañas, y que atraviesa el Parque de Doñana, hermoso entorno, que acoge a unos 70 lince ibéricos. Para ellos, se inventaron los “ecoductos”, algo así como pasarelas ecológicas, destinadas a que los lince crucen esa carretera, sin peligro de ser atropellados. Un lince no llega a pesar los 15 kg., y la carretera en cuestión tiene dos carriles, sin mediana, y un arcén a cada lado, vamos: ¡la carretera nacional de toda la vida! ¿Cuánto puede costar una pasarela para lince, ancha y confortable? El cartelito que adjudicaba la obra dice que las dos pasarelas han costado 2.729.696,21 Euros, es decir, casi 1.400.000 Euros por pasarela. Sinceramente, nunca pensé que el cemento fuese tan caro... Entonces ¿Cuánto cuesta una pasarela de peatones que debe soportar una manifestación o a los aficionados del “Atleti” cuándo cruzan la M-30 para ir al Vicente Calderón? Pero claro como las diseñaron en despachos, para “ahorrar costes”, se limitaron a solucionar estrictamente el problema y no pensaron mucho más allá. No se dieron cuenta de que los lince no suelen atender las indicaciones que les señalan el paso antes de cruzar carreteras. Tampoco se tuvo en cuenta que lo que les gusta es acercarse a los arcenes para comer lo que les tiran desde los coches, razón por la que, desgraciadamente para nuestros lince, siguen siendo tan atropellados como antes. Hemos de decir, en descargo de los diseñadores que, aunque saben que las leyes de tráfico prohíben arrojar todo tipo de cosas desde el coche, en su buena fe, pensaron que todos los conductores cumplimos las normas de tráfico, circulamos a la velocidad debida, etc. y también pensaron que los lince cumplen con su obligación de cruzar exclusivamente por donde se les ha ordenado: los “ecoductos”.

La conclusión no es ni buena ni mala, sólo es un conjunto de situaciones límite provocadas por la desidia, la ignorancia y/o la corrupción, en esta época de crisis. Pero pasemos a ver cómo solucionar esta situación.

3. Propuestas de solución

- Con la legislación actual se plantea una solución muy sencilla para todos los casos de corrupción que es la declaración de la comisión de un delito, por parte del partido



político (artículo 31 bis del Código Penal), en cuanto persona jurídica responsable de los delitos cometidos en nombre o por cuenta de ella, y en su provecho, por sus representantes legales y administradores de hecho o de derecho.

Este artículo 31 bis fue introducido en el Código Penal en el año 2010 y permite imputar un delito a la persona jurídica cuando éste se cometa por su cuenta, léase en su beneficio o, incluso, en provecho de las personas que tienen el poder en la sociedad y, en los casos extremos, cuando se descuide el control de sus empleados. Entramos de este modo, con todos esos delitos de negligencia, mera actividad, etc.

El artículo 31 bis del Código Penal habla de personas jurídicas, no de sociedades con ánimo de lucro, como pueden ser una sociedad anónima (S.A.) o una sociedad de responsabilidad limitada. La definición de persona jurídica es mucho más amplia y ello permite una más efectiva persecución de ciertas formas delictivas.

No es viable y no se puede plantear en sede judicial la liquidación de un partido político por muchos delitos que hayan cometido sus miembros y dirigentes. Por lo tanto, cambiemos el criterio y dado que los partidos políticos tienen autonomía y cada uno se encuentra dividido en unidades inferiores porque lo reconocen los estatutos o porque de hecho funcionan así, sí podría plantearse la liquidación del partido político de “Valdeburguillo de Abajo” porque toda su cúpula directiva se encuentra imputada o porque dicho partido se ha sostenido o ha mantenido su posición gracias a cantidades de dinero procedentes de delitos: recalificaciones de terrenos, porcentajes sobre obras, gastos electorales falsos, etc.

Dicho de un modo más claro, si el partido político se sostiene del 3% de las recalificaciones del suelo, las siglas de ese partido a nivel nacional no han cometido delito pero las siglas de ese partido en ese pueblo sí y, por lo tanto, el PP, el PSOE e IU del pueblo de “Valdeburguillo de Abajo” pueden ser disueltos y sus miembros vetados o inhabilitados si queremos el término jurídico, para ejercer cargos dentro del partido y la política en general y, en consecuencia, forzar a la refundación de dicho partido en ese municipio con gente nueva.

En el mismo sentido, suponiendo que el dinero de los ERE ha permitido financiar la Dirección Provincial de Sevilla, Granada o Jaén, no puede plantearse la liquidación del Sindicato pero sí puede acordarse la disolución de la Federación del Metal del Sindicato “X” de la Provincia “Y”, con la posibilidad de que el sindicato, a nivel nacional, la vuelva a refundar, tras la previa inhabilitación de todos los miembros y de todos aquellos que participaron, consintieron o no miraron mientras ocurría.

Esta solución tiene amparo legal, la enorme ventaja de que con la liquidación se obtienen recursos para indemnizar a las víctimas, en este caso, el Estado y los contribuyentes, el partido y el sindicato sufren un cierto castigo a nivel nacional pues se venden sus locales, se cobran sus derechos, finalizan los contratos de alquiler, y el partido o sindicato pierde toda su infraestructura en una localidad o en una provincia. Esta solución les impone una serie de gastos para su reconstrucción, y todo ello en la esperanza de que la sanción y el coste económico sirvan de correctivo a su evidente culpa “in vigilando”.

- Con respecto a la corrupción pública existen dos elementos: Uno es político o funcionario público y el otro es la empresa privada.

Respecto a la empresa privada hay que reconocer que no es sencillo proponer a una persona para que te haga una adjudicación de 20 ó 50 millones de Euros a cambio de una comisión del 3%, cosa diferente es cuando lo propone el propio funcionario. Para el



caso en que la empresa esté dispuesta a pagar ese porcentaje, la duda es como se instrumentaliza, y esa instrumentalización comienza con una adecuada selección del personal que se va a contratar para que éste se encargue de buscar los contratos con el Estado, las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos y busque políticos corruptibles o ya corruptos. No existen anuncios de “Se busca comercial para corromper políticos y pactar sobornos” pero, en la práctica, se busca ese perfil. Por lo tanto, sí se consigue atacar y eliminar este peldaño, todo lo que viene detrás habrá desaparecido.

En estos tiempos, cuando se afirma que es imposible perseguir la corrupción y también se alega que está instalada en todos los ámbitos, que no hay modo de atacarla porque el elemento objetivo es difícil de identificar y el elemento subjetivo difícil de probar:

- ¿Qué ocurriría si se hiciera un muestreo entre todas las empresas de selección y contratación de personal?
- ¿Qué ocurriría si eligiésemos aquellas selecciones de un solo candidato por el que se haya pagado a la empresa de selección más de 50.000 Euros, por ejemplo, y que, además, el encargo procediese de alguna de las empresas de las que habitualmente están calificadas para contratar con el Estado?

El proceso no sería difícil pues, para empezar, tanto en Hacienda como en Trabajo, existen listados de las empresas de Trabajo Temporal, de Selección de Personal, etc. etc.

También, tanto en el ámbito estatal, como en el autonómico y local, existen listados de las empresas clasificadas como tales para contratar con las respectivas Administraciones Públicas e incluso, si quisiéramos ser sistemáticos y exhaustivos, podríamos ampliar el abanico a los organismos autónomos o empresas estatales que han surgido a la sombra del Estado, en los últimos años, como setas en el campo.

Y con la información obtenida, que consistiría en voluminosos listados, aunque fáciles de manejar con un ordenador, a dichas empresas de Selección de Personal se les podría pedir el nombre de los candidatos finalmente elegidos por las empresas que solicitaron la selección de un solo trabajador por encargo y que pagaron más de 50.000 Euros por esa elección.

Se preguntaran qué nos podríamos encontrar en tales perfiles. Como es lógico:

- Que el candidato tenga dos carreras universitarias, un doctorado, cuatro masters o varios cursos de postgrado, etc.
- Que hable tres idiomas (dos como nativo)
- Y todo lo que ustedes puedan imaginar.

Pero, después, podríamos encontrar exigencias o requisitos mucho más específicos como:

- Que haya sido compañero de estudios del Ministro “X”, del Secretario de Estado “Y” o del funcionario “Z”
- Que coma tres veces al año con el Diputado “A”, el Senador “B” o el Alcalde “C”, o
- Que sea familia política del encargado de hacer las fotocopias del lugar donde se encuentran los proyectos antes de enviarlos al BOE.

Y así cientos de condiciones de lo más variopintas, cuya intención es totalmente clara.



Lo que se plantea es que tenemos el indicio de la eventual intención de cometer un delito por la empresa, a través de un trabajador que selecciona al efecto, y los actos de este trabajador podrían ser considerados como colaboración necesaria o tratarse de un delito provocado por la empresa que le contrata para la comisión de un delito de prevaricación o de revelación de secretos o de información privilegiada, por parte de un funcionario o de un cargo público o, incluso, de un miembro electo aforado, etc.

Tal vez con estos datos se den cuenta que resulta necesario analizar las cuentas corrientes de los últimos años de todos los implicados y revisar minuciosamente toda su actividad profesional, desde el momento que se eligió a esa persona y mientras permaneció en el cargo el funcionario, político o autoridad que aparece citado en nuestro perfil de puesto de trabajo, asimismo sería imprescindible realizar una investigación del contrato X.

Tenemos identificada la empresa corruptora, al agente corruptor y siguiendo a éste a los políticos corruptos.

Tal vez esto sea demasiado complicado y, por esa razón, no se haga.

O, por el contrario, tal vez sea demasiado sencillo y, por eso, no se le ocurrió a nadie.

Tal vez, gran parte de las grandes empresas españolas se vieran encausadas en alguno de los tipos del artículo 31 bis del Código Penal y, en época de crisis no resulte conveniente hacerlo.

Tal vez la justicia final deba plegarse a la oportunidad política y económica.

O, tal vez, sólo se plieguen las investigaciones policiales...

- Pero no pensemos en innovaciones modernas, veamos como se ha hecho a lo largo de la historia y deduzcamos acreditadas medidas anticorrupción.

Los atenienses tenían establecido como premio para quienes habían beneficiado a la polis (ciudad) la concesión de una corona de oro. Se otorgaba a los que efectuaban donaciones, prestaban servicios militares o conseguían ventajas para la ciudad.

A pesar de ser Atenas una democracia, que repudiaba la monarquía, concedía una corona de oro a sus insignes ciudadanos, en la seguridad de que este galardón nunca sería usado como corona real. Pero ¿por qué los atenienses estaban tan seguros de que el galardonado no desnaturalizaría el uso de la corona para sus propios fines? Por la seguridad que proporcionaban los requisitos de la concesión:

- No podía concederse el galardón a ningún político en el ejercicio de su cargo y, después de dejarlo, sólo podía proponerlo otro ciudadano, tras haber rendido cuentas de su gestión el citado político.
- El segundo sistema de seguridad era el otorgamiento del galardón en asamblea pública, en el lugar de los juicios, donde se juzgaba a traidores, asesinos y corruptos, ante un jurado de cien miembros. En ese escenario, el pueblo efectuaba la concesión, el mismo lugar donde el pueblo podía, y de hecho pedía cuentas, por cualquier crimen contra la polis, y a sus políticos la rendían cuentas.
- El tercer control era la prohibición sagrada de introducir documentos falsos en los archivos de la ciudad, quien lo hacía cometía sacrilegio y, por ello, era condenado con la pena correspondiente.



Sin embargo, hoy en día, nos encontramos que quienes se hallan en el ejercicio del cargo, desde un despacho, se autoconceden una medalla con distintivo rojo que sólo se otorga en caso de situaciones de conflicto armado y a quienes han luchado personalmente.

Comprobamos a diario como para tener la buena disposición, para salir en los periódicos o directamente, para conseguir favores, se otorgan honores y distinciones al político de turno, mientras se encuentra en el ejercicio de un cargo público y, por lo tanto, en condiciones de conceder o denegar subvenciones, beneficios y prebendas, llegando a extremos como conceder a un político recién llegado un reconocidísimo premio mundial a la paz, por grandes cosas que haría en el futuro.

Instituciones y asociaciones corren a hacer cola para conceder honores y distinciones a quienes ostentan el poder, por el orgullo de haber estado con el poderoso, por el ego satisfecho temporalmente al haber salido en los medios de comunicación o, directamente, por la esperanza de conseguir un privilegio u obtener una subvención para la organización concedente del premio o, incluso, para alguno de los miembros de la asociación o de los familiares del presidente de la asociación.

Además, este comportamiento no se da únicamente en asociaciones públicas o privadas, o en particulares cortesanos, se trata de una costumbre que nace ya, en el propio partido político, desde el primer militante. Cuando, por ejemplo, el distrito de Vallecas, de Centro, o de Chamberí se reúne para conceder sus premios anuales, en lugar de premiar a Juan Pérez, el desconocido que ayudó desinteresadamente en las últimas elecciones, se le otorga a Alberto, el alcalde del municipio por los siguientes motivos: primero, porque el concejal del distrito quiere estar a bien con su alcalde, para que, cuando vaya al parlamento, le lleve con él; y, segundo, porque todos los allí presentes, todos los miembros de ese distrito esperan algo a cambio y no protestan por ese comportamiento, consintiendo el reconocimiento que se hace a Alberto no por lo que ha hecho, sino por lo que piensan podrá darles a ellos en el futuro, con la esperanza de poder subirse a la estela que deje tan fulgurante estrella en ascenso y poder, a su cobijo, ascender un pequeño peldaño. Y todos ellos, todas las juntas del distrito, todos los escalones de todos los partidos, sacrifican y se olvidan del pobre Juan Pérez.

El tercer y último control ateniense consideraba sacrilegio el depósito de documentos falsos o que contenían falsedades en los archivos públicos, uso hoy olvidado. Actualmente, la realidad no es un elemento a valorar y la corrección política, la verdad formal y la estética teatral se convierten en la única realidad, en lo auténtico.

El sucesor en el cargo cumple con la costumbre, como primer acto de su mandato, de encargar un retrato de su predecesor para colgarlo en una galería que, rápidamente, pasa a ser galería de ilustres, cuando solamente debería ser galería de ostentadores del puesto. Con independencia de la realidad, de lo que se descubra en el futuro, nunca se descuelga ningún retrato de esa galería por indignidad. Las enmiendas, las retiradas de reconocimientos y honores, pocas veces que las vemos y, cuando ocurre, se realizan por criterios políticos o de venganza política, personal e incluso gratuita, del mismo modo en que se concedieron, por acercarse al poder o por oportunidad del día, y se quitan con el mismo ocultismo con que se concedieron.

Ni se los premió o reconoció por decisión del pueblo o de los miembros de la organización, por los servicios prestados a éste, ni se retiraron tras un juicio que tuviera como fin conocer la realidad, con una sentencia firme. Fue, siempre, por la oportunidad de medrar.



Como ahora se proponen pactos anticorrupción, deduzcamos de todo lo anterior, y hagamos propuestas concretas.

4. Decálogo de propuestas anticorrupción.

Definición de político:

- Quien ocupa cargo público, tras unas elecciones municipales, a la comunidad autónoma, estatales o europeas.
 - Quien ocupa un puesto en la cúpula dirigente de un sindicato u organización empresarial receptores de subvenciones públicas superiores al 25% de su presupuesto anual.
- No se considerará políticos a quienes cumpliendo los requisitos anteriores no lleguen a percibir, por todos los conceptos, una retribución anual al doble del Salario Mínimo Interprofesional. Sólo a éstos se les permitirá compatibilizar sus funciones con una actividad por cuenta ajena empresarial o profesional, que no tenga relación económica con el Estado, Comunidad, Ayuntamiento...
 - Todos los políticos y los miembros de su familia (cónyuge e hijos) deben estar aforados. Pero aforados en la U.R.I. (Unidad Regional de Inspección) o en la O.N.I. (Oficial Nacional de Inspección). Los funcionarios de tales organismos supervisarán sus finanzas y pasarán inspecciones todos los ejercicios fiscales.
 - Ningún político podrá aceptar ningún reconocimiento, premio o mención, nacional o extranjera, hasta que no haya dejado todos sus cargos públicos y rendido cuentas de su gestión.
 - La condena por delito realizado durante su gestión o con ocasión de ella, bien de modo personal y directo, o mediante terceros, habiendo actuado como partícipe, colaborador o mero inductor, implicará devolución de todos los emolumentos cobrados, de todas las cotizaciones a la Seguridad Social, de cantidades invertidas en Fondos de Pensiones, etc. También la devolución de las correspondientes retribuciones y cotizaciones al partido o sindicato por el cual accedió al cargo.
 - En caso de delitos relacionados con fondos públicos, existirá responsabilidad personal civil subsidiaria de devolución de todo aquello que no pueda recuperarse. Dicha responsabilidad se extenderá a quienes aprobaron su gestión o tenían responsabilidades de supervisión. Esta responsabilidad no será asegurable ni en España, ni en el extranjero.
 - El ejercicio de la política será exclusivo y excluyente. Sólo podrá compatibilizarse con cargos en el partido, organismos públicos o corporaciones de derecho público.
 - Las retribuciones totales, por todos los conceptos, por todos los cargos, no podrán ser superiores a doce veces el Salario Mínimo Interprofesional en cómputo anual (regla 1/12). Que nadie gane en un mes más de lo que gana un trabajador en un año.
 - Se podrá establecer como requisito para acceder a un cargo haber ostentado anteriormente un determinado puesto político. No se permitirá lo contrario, que la ostentación del cargo genere, tras cesar, el acceso automático a otro puesto o cargo de cualquier otro organismo.



- No habrá cargos vitalicios en Ayuntamientos, Comunidad, Congreso, Senado o Parlamento Europeo y todos los organismos dependientes de las Administraciones Públicas.

Puede que no se acabe con la corrupción, pero se hará menos atractivo el delito disminuirá, la supervisión será menos complaciente y será más probable recuperar una parte de lo perdido.

Y si no es suficiente, mejoraremos el sistema . . .



LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA COMO HERRAMIENTA DE DEMOCRACIA, GOBERNANZA Y FRENO A LA CORRUPCIÓN

David Espinar
Consultor RSC y Reputación

Al partir de la idea de que las malas prácticas en las administraciones públicas están ampliamente relacionadas con actitudes similares en el ámbito privado, la Responsabilidad Social Corporativa o Empresarial se ha convertido en una notable herramienta para prevenir toda clase de abusos. Su vinculación con la democracia, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción hace de la RSC un sistema de gestión fundamental en todo tipo de organizaciones.

Pese a que no existe un consenso completo ni siquiera en la definición que implican esas tres letras, sus niveles de aplicación y relevancia siguen un camino ascendente y continuado. Este modelo transversal de actuación reúne algunos conceptos comunes a muchos de sus enunciados y es a partir de estos términos de encuentro desde donde se diseñan los planes organizativos para fomentar actuaciones basadas en la actitud democrática y transparente, una gobernanza responsable y una dirección marcada por los buenos usos. Voluntariedad, transversalidad, diálogo y confianza son elementos cruciales en el desarrollo de estrategias de RSC y abarcan a toda la actividad de la empresa en sus relaciones con los grupos de interés, tanto internos como externos.

En sí, la RSC es la respuesta de las organizaciones a las expectativas que la sociedad tiene depositadas en ellas. Hoy en día, la profusión de tecnología e información nos ha convertido a todos en entes muy vulnerables. De una sociedad de medios de comunicación de masas se ha pasado a una sociedad de masas de comunicadores y este escrutinio global es el que incita a las empresas a actuar con responsabilidad y a las administraciones a ejercer con el mismo grado de compromiso. En las conexiones entre ambos sectores es donde se producen los encuentros de riesgo, dado que tanto negocios como servicio público funcionan mediante los eslabones más débiles de esta cadena, las personas.

Estas, individual o de forma colectiva, componen en la mayor parte de los casos los antes citados grupos de interés de las organizaciones, que consisten en todos aquellos que pueden afectar o verse afectados por las operaciones de aquellas en sus actividades habituales. Entre esos grupos, trabajadores, proveedores, clientes, administraciones o comunidad, se llevan a cabo numerosas transacciones, tanto materiales como intelectuales, y en estos procesos es donde se desarrollan las malas prácticas relativas a la corrupción y a la falta de transparencia y buen gobierno.

1. Un nuevo modelo de negocio

Cada vez está más aceptada la idea de que un nuevo modelo de negocio es posible. En su obra *Managing for stakeholders*, el profesor Edward R. Freeman expuso algunas de las pautas que señalan a este tipo de organizaciones y que resultan indispensables en la preservación de la democracia, la gobernanza y las prácticas anticorrupción. El mundo de los negocios no puede permanecer alejado de la sociedad en la que opera y en este sentido el principio del valor compartido de Michael E. Porter y Mark R. Kramer asimismo recoge que las organizaciones necesitan funcionar en una sociedad satisfecha, a la que se genere un plus en las relaciones entre ambas partes.



De nuevo con una idea relacionada con este modelo, la ética es un componente esencial de los negocios y queda desterrada la idea de un modo de ganar dinero alejado de cualquier principio responsable. Es posible conseguir ganancias mediante actuaciones éticas y por esta razón las organizaciones tienen en sus manos la preservación de las buenas prácticas en su gestión diaria. Finalmente, existen unos valores que van más allá de esos beneficios, reconocidos incluso dentro de los grupos de interés más favorecidos por los buenos resultados. El hecho de compaginar estos elementos forma parte de una estrategia de responsabilidad social y, a su vez, se incluye en este nuevo modelo de gestión.

2. Transparencia

La transparencia no se ha inventado para proteger a los políticos o a los empresarios, sino para proteger a la ciudadanía. Esta premisa es frecuentemente obviada por muchos de los organismos públicos y por no pocas entidades privadas. Reservar la información puede tener sentido en algunos casos concretos, pero en general disponer de ese material es un buen elemento para tomar decisiones por parte de los consumidores, los trabajadores, los proveedores o los votantes.

Existe una notable diferencia en cuanto al tipo de información. Mientras en las entidades públicas puede considerarse que el propietario es el pueblo, que cede la gestión de esos datos a organismo correspondiente, en el caso de los negocios privados, el mayor número de las reseñas componen una parte de su patrimonio. La gestión que se haga en cada caso responde a unas necesidades concretas y debe estar enfocada a la atención a esas demandas.

De cualquier modo, la Responsabilidad Social Corporativa representa una apuesta firme hacia la transparencia. En este sentido hay que interpretar que no deben existir grados de transparencia: la ocultación de determinados datos sin una justificación razonable contradice los principios de una organización transparente y es un objeto de sospecha acerca de sus actividades. En beneficio de la democracia, la gobernanza y la lucha contra la corrupción, la transparencia debe satisfacer las expectativas de los grupos de interés. Para ello es crucial dotar de contenido a las plataformas de consulta de información y ser proactivo en la publicación de datos.

Las relaciones entre el sector público y el privado son una buena forma de trasladar información a la sociedad y este compromiso debe compartirse entre ambos ámbitos. Es importante señalar tres puntos principales en el contenido ofrecido: propósito, proceso y recursos. En otras palabras, es necesario explicar el objetivo de las actividades sobre las que se informa, de qué modo se han tomado las decisiones relativas a esa operación y de dónde proceden los recursos empleados, qué cantidad y qué aplicación va a realizarse en el asunto de referencia. Conocer al máximo los detalles de las actuaciones facilita la convivencia de la sociedad con las organizaciones, la integración de estas dentro del mundo en el que actúan y sirve para legitimar sus operaciones.

Las organizaciones no están acostumbradas a la transparencia y en muchos casos la población tampoco. La coyuntura genera diversos frenos dentro de las entidades públicas y privadas que han de ser solventados paulatinamente con la ayuda de la responsabilidad social. Se trata de un mundo nuevo y desconocido para los trabajadores que deben implicarse en un proceso en el que a su vez se mezclan aspectos filosóficos y técnicos que dan lugar a una dualidad de difíciles compatibilidades: mientras en el interior de cada una de las organizaciones puede residir una voluntad inequívoca de



transparencia, es posible que al mismo tiempo existan complicaciones materiales que imposibiliten la consecución de sus objetivos de información. En especial, esta diatriba se encuentra en numerosas administraciones públicas, que asisten sin recursos humanos y tecnológicos suficientes a las legislaciones sobre transparencia que los diferentes gobiernos establecen, en lo que representa una carencia notable que repercute de forma directa en la separación entre la voluntad legislativa y la realidad desempeñada. Por si fuera poco, muchas de esas entidades empequeñecen ante la ingente cantidad de datos que deben ser incluidos en los portales de información y la exigencia de una gestión eficiente queda seriamente comprometida, con mucha frecuencia en detrimento de la ciudadanía que quiera acceder a ellos.

La RSC mantiene la premisa de que es esencial una apuesta sólida del máximo responsable para su buen desarrollo en una organización. A partir de ella, el carácter transversal del sistema irá añadiendo a cada departamento a la estrategia social y ambientalmente responsable. De igual modo sucede con la transparencia y la primera decisión debe recaer sobre la cabeza visible de la entidad. Su misión es transmitir a todos sus colaboradores la necesidad de actuar con transparencia para reforzar a la propia organización y para que los grupos de interés puedan tomar decisiones, reconocer los mensajes engañosos que reciban, obtener vías para gestionar sus demandas, saber qué compensaciones les corresponden por los productos o servicios insatisfactorios que hayan contratado y tener tanto fácil acceso a los datos aportados como capacidad para reutilizarlos llegado el caso.

3. Buen gobierno

Dentro de la gobernanza se contemplan, desde el punto de vista de la RSC, los mecanismos, las reglas de gobierno de una organización. Sigue apareciendo el contenido ético de la gestión, que suele recogerse a través de códigos de conducta en los que se marcan las directrices de una actuación responsable por parte de todos aquellos que componen la entidad. Es natural reconocer en ellos un importante componente de valor para combatir, entre otros abusos, la corrupción, tanto interna como la generada en instituciones ajenas a la propia. Compone el sistema por el que se toman las decisiones y de él dependen las buenas y las malas prácticas.

Esos códigos forman un documento que establece normas y principios mediante los cuales se define la naturaleza de la organización y que tienen un valioso sentido como puntos de referencia sobre los que asentar su buen funcionamiento. Entre otras cuestiones, manifiestan las expectativas que la empresa o administración tiene sobre sus miembros, establece los valores que inspiran a la organización, su reputación y consistencia en su actuación, previene los abusos y suele crear mecanismos para denunciar, estudiar y actuar ante ellos.

Dentro de la gobernanza se incluyen algunos principios muy destacados, entre los que se encuentra, como no podía ser de otro modo, la transparencia, mencionada en la sección anterior y uno de los valores esenciales en el buen gobierno. A su vez, aparece la rendición de cuentas, libre traducción del fantástico término inglés *accountability*, cuyo significado abarca una amplitud ante la que incluso esa circunlocución del castellano se queda corta. A través de esta actitud, las organizaciones ponen en valor la importancia de sus grupos de interés y preservan su gestión responsable ante las malas prácticas. Por descontado, en el ámbito de la gobernanza se adscribe el comportamiento ético de la entidad, en un ejercicio que suele resultar complicado desde todos los



ámbitos al encontrarse la ética en un curioso panorama entre lo que es más tangible (el comportamiento) y lo que se antoja como intangible (los valores, los principios). De igual modo, existe un amplio abanico de posibilidades en las actuaciones desde la idea inicial de no hacer daño con ellas hasta la decisión de hacer el mayor bien posible. En la RSC, el concepto de la opinión en los aspectos éticos genera debates muy enriquecedores.

Por último, el buen gobierno implica el respeto a las partes y a la legalidad así como un elemento muy importante en la actividad cotidiana de las empresas: la observancia de la normativa internacional y los derechos humanos. Da la sensación de que la sociedad occidental asiste como espectadora escandalizada a las violaciones de los derechos humanos que se producen en países en desarrollo. No obstante, la RSC es un elemento muy válido como diagnóstico y como corrección de los no pocos abusos que se cometen en los países desarrollados y, por extensión, en las sucursales que las organizaciones puedan tener en sus lugares deslocalizados de producción o distribución. Mediante la responsabilidad social, la cadena de valor del producto o servicio se incorpora a estas buenas prácticas, bajo la premisa de que una óptima gobernanza conlleva ser consecuente con el cuidado de esos derechos inherentes, inalienables, universales e interdependientes.

4. Lucha contra la corrupción

Pese a que muchas acciones se identifican como corruptas con facilidad, no deja de ser cierto que definir la corrupción no es sencillo ante la falta de acuerdo general sobre un concepto de alcance global. Sí que pueden diferenciarse actividades de corrupción a varios niveles y escalas y al mismo tiempo encontrarse ejemplos de indiscutible validez, como, entre otros, sobornos, extorsión, conflicto de intereses, fraude, blanqueo, desfalco, obstrucción a la justicia o tráfico de influencias. Por cruda que parezca la expresión, resulta casi indiscutible el hecho de que para que exista un corrupto debe existir un corruptor y en esta repudiable ecuación residen muchas de las medidas que propone una estrategia de RSC al considerarse como de riesgo elevado las relaciones entre los sectores privado y público.

En primer lugar, la responsabilidad social reconoce los altos costes que a muchos niveles supone emplear prácticas de corrupción en las actividades de una organización. Entre ellos, no es complicado resaltar los económicos, derivados de las sanciones que pueden acompañar a estas deformaciones en el buen hacer de una entidad, ni tampoco los relativos al desgaste de reputación que entraña esa clase de gestión. La imagen de una organización es uno de sus valores necesarios y la denuncia de corrupción representa un deterioro considerable para la misma. Cuestiones como la falta de transparencia o los artificios contables y fiscales van incluidas en la prácticas de fraude y las repercusiones sobre las entidades responsables provocan que lleguen a perder el control sobre varios tipos de riesgos como, por ejemplo, económicos, de reputación o legales. Ante esta tesitura, la RSC y sus herramientas favorecen unas actuaciones éticas, responsables y dignas que marcan de modo incontestable y documentado la apuesta por las buenas prácticas. Al igual que sucedía con la transparencia y la gobernanza, es indispensable una declaración inequívoca de los dirigentes de las organizaciones respecto a su compromiso contra la corrupción.

Como segunda aportación de la RSC, se contemplan diferentes modos de frenar cualquier operación susceptible de fraude. Al ya mencionado compromiso del máximo



responsable, siguen una serie de medidas que persiguen delimitar las responsabilidades dentro a lo largo de todo el organigrama, reforzar los mecanismos en el interior de la organización ya mencionados y que facilitan los procesos de denuncia de conductas sospechosas de corrupción, formar a la plantilla y a la red de colaboradores en aspectos relacionados con programas anti-fraude o códigos de conducta, o comprometerse a afrontar compensaciones a aquellas personas o instituciones que hayan podido resultar perjudicadas por las actuaciones de la organización o de las personas que forman parte de ella.

5. Estrategia Española de RSE

Después de un largo proceso, el Consejo Español de Responsabilidad Social Empresarial (CERSE) alcanzó un acuerdo para la publicación de la Estrategia Española de RSE en julio de 2014. A través de 10 líneas de actuación y 60 medidas se intentan difundir los principios de competitividad, cohesión social, creación de valor compartido, sostenibilidad, transparencia y voluntariedad. En todo caso, al tratarse de una estrategia y no de un plan de actuación, sus propuestas se antojan tan poco ambiciosas como difíciles de implementar de no mediar un seguimiento eficaz, algo que solo con revisar la duración de este proyecto resulta como mínimo cuestionable.

A lo largo de sus páginas se contemplan diferentes actuaciones recomendadas e impulsadas por el organismo y entre ellas destacan siete expresamente dedicadas a los conceptos de transparencia, democracia y gobernanza, y lucha contra la corrupción. Para poner en valor estas ideas se proponen prácticas de buen gobierno en las organizaciones, informes de gobierno corporativo y memorias de RSC en las empresas públicas, fiscalidad responsable en las organizaciones, combatir el fraude tanto laboral como fiscal y la economía sumergida, ética y transparencia en organizaciones y lucha contra la corrupción, RSC para fortalecer la imagen de España y sus productos y servicios, e informes que incorporen aspectos sociales, ambientales y de buen gobierno.

6. Diferenciación

El mundo de las organizaciones convive con éxitos y fracasos, muchos de los cuales parten directamente de sus propias debilidades en la gestión. La Responsabilidad Social Corporativa supone un apoyo para ellas y un modo certero de fomentar las buenas prácticas en relación directa con la transparencia, el buen gobierno y el combate contra la corrupción. Pese a los importantes avances en la inclusión de esta clase de estrategia en la actividad de una entidad, todavía se pueden definir como elementos diferenciadores y, por lo tanto, facilitadores de vías hacia el éxito en comparación con otras organizaciones que empleen otra metodología.

La sociedad exige una mayor implicación del mundo organizativo en el entorno donde opera, unos principios éticos de funcionamiento y un diálogo constante y sincero con los grupos de interés. Atender a estas expectativas refuerza los lazos de las organizaciones con la ciudadanía, con los clientes, los proveedores, la prensa o la competencia. Con estas nuevas relaciones resaltan aspectos vitales como la confianza y con esa base se desarrollan escenarios en los que, de veras, se pueda esperar de las organizaciones actitudes en pro de la transparencia, la democracia y la gobernanza, y que hagan frente a la corrupción y otros abusos.



7. Bibliografía

Freeman, Edward R., *Managing for Stakeholders*, The Darden School, University of Virginia. January 2007.

Porter, Michel E. y Kramer, Mark R., *Creating shared value*, Harvard Business Review January-February 2011.

CERSE, *Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas: estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora*. Gobierno de España, Ministerio de Empleo y Seguridad Social. 16 de julio de 2014.



LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO, LA CORRUPCIÓN Y LA MEJORA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Martín Vera M.
Profesor Investigador. Universidad
Autónoma de Baja California. México

Desafortunadamente, se ha aceptado que la corrupción es tan vieja como la vida humana. Desde la Biblia, se pone como ejemplo la traición a Cristo por 30 monedas, por parte de Judas. Con esa línea de tiempo, Aristóteles es el primero en utilizar la palabra corrupción, misma que invoca para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático. En sus formas corruptas se constituyen, respectivamente, como tiranía, oligarquía y demagogia.

Cicerón, muy a tono con lo que vivía en Roma, la utiliza tanto para describir al soborno como el relajamiento de las costumbres. Mientras Aristóteles se preocupa por las estructuras políticas, Cicerón lo hace por la perspectiva jurídica y moral.

Solange Alberro (2000), refiere que en el primer diccionario en lengua castellana, el “Tesoro de la lengua castellana o española” de Sebastián de Covarrubias, publicado por primera vez en Madrid en 1611, no existe el sustantivo corrupción, solo aparece el verbo corromper, que lo define como vicio, estrago, perversión, falsificación, podredumbre.

Los diccionarios contemporáneos indican que la corrupción deriva del latín *corruptio* y tiene distintas acepciones como son descomposición, putrefacción, degradación, depravación, perversión, malignidad, influencia del cohecho, venalidad, perversión de la rectitud o de la fidelidad, adulteración, pérdida de la inocencia por seducción o por violación, etc. Con relación a las autoridades, se señala que es una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores (RAE, 2014).

Por otra parte, el vocablo responsabilidad proviene del latín *sponsor* que significa “el que se obliga”, y *respondere* cuya traducción significa hacer frente. El término responsabilidad proviene de *respondere*, que significa prometer, merecer, pagar. Así *responsalis* significa “el que responde”; *responsum* (responsable) significa “el obligado a responder de algo o de alguien”. Para la dogmática jurídica, la responsabilidad presupone un deber que constituye la conducta que, de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; la responsabilidad supone una obligación, señala quién debe responder del cumplimiento o incumplimiento de la misma.

El término responsabilidad significa que un individuo es responsable cuando sus actos impliquen una infracción a la norma jurídica, por lo que está obligado a responder por las consecuencias que ellos mismo originan, y que de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado.

La relación laboral que hay entre el Estado y el servidor público, responsabiliza a éste por su actuación frente al propio Estado y frente a los gobernados. El nombramiento da lugar a que el servidor público tenga la obligación de conducirse de acuerdo con las disposiciones legales que determinan su actuación y a responder legalmente en caso de su incumplimiento (Serra, 2007).



El marco normativo fundamental de los Servidores Públicos se encuentra contenido, generalmente, en los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política
- Leyes de responsabilidades de los Servidores Públicos
- Leyes de Responsabilidad Patrimonial del Estado

Lo anterior, indistintamente de las sucesivas reformas legislativas que imponen obligaciones en materia de funciones y recursos, en las leyes de Presupuesto y, Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental, Fiscalización y Rendición de Cuentas o en las de Contabilidad Gubernamental.

En el caso de México, existen los Códigos de Ética de los servidores públicos (SEFUPU, 2007), mismos que deben elaborarse y conducirse por al menos los siguientes principios:

- Bien Común

Todas las decisiones y acciones del servidor público deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad. El compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el servicio público es un patrimonio colectivo.

- Integridad

El servidor público debe actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad.

- Honradez

El servidor público no deberá utilizar su cargo público para obtener algún provecho o ventaja personal o a favor de terceros.

- Imparcialidad

El servidor público actuará sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organización o persona alguna.

- Justicia

El servidor público debe conducirse invariablemente con apego a las normas jurídicas inherentes a la función que desempeña. Respetar el Estado de Derecho es una responsabilidad que, más que nadie, debe asumir y cumplir el servidor público.

- Transparencia

La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

- Rendición de Cuentas

Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad.

- Entorno Cultural y Ecológico

Al realizar sus actividades, el servidor público debe evitar la afectación de nuestro patrimonio cultural y del ecosistema donde vivimos, asumiendo una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente de nuestro país, que se refleje en sus decisiones y actos.

- Generosidad

El servidor público debe conducirse con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad y los servidores públicos con quienes interactúa.



- Igualdad

El servidor público debe prestar los servicios que se le han encomendado a todos los miembros de la sociedad que tengan derecho a recibirlos, sin importar su sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política.

- Respeto

El servidor público debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

- Liderazgo

El servidor público debe convertirse en un decidido promotor de valores y principios en la sociedad, partiendo de su ejemplo personal al aplicar cabalmente en el desempeño de su cargo público el Código de Ética y el Código de Conducta de la institución pública a la que esté adscrito.

Para fortalecer el combate a la corrupción y fomentar el mejor desempeño de la función pública, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU, 2003), aprobada por la Asamblea General, firmada en Mérida en 2003, tipifica a la corrupción como una actividad ilegal también del sector privado.

Anteriormente, la corrupción se consideraba del ámbito exclusivo del Estado y los funcionarios públicos, ahora la Convención integra a los empresarios. La Convención consideró que no era posible definir la corrupción, pues era un concepto fluido que significa diferentes cosas de acuerdo al lugar y a las personas.

La corrupción tiene un referente esencialmente histórico y cultural, lo que significa que la noción de corrupción cambia de acuerdo al lugar, al tiempo y a la sociedad. Es un fenómeno universal con manifestaciones particulares en cada época y en cada nación.

Las formas más conocidas de corrupción son el soborno y la extorsión.

También se admiten hoy, otras formas de corrupción, por ejemplo:

- Los arreglos en donde el agente público y el ciudadano privado establecen un pacto recíproco en perjuicio del público, de forma tal que una decisión oficial (adjudicación de contrato, concesión administrativa) favorece al privado a cambio de una recompensa o merced para el agente público.
- Alteraciones fraudulentas del mercado en donde el agente público que decide en materias que introducen en el mercado externalidades positivas o negativas determinantes de cambio de valor de bienes, por ejemplo actos de corrupción debido a la especulación con el uso del suelo.
- Malversaciones y fraudes, referidas a la utilización de fondos públicos o de posiciones oficiales para objetivos distintos de los previstos en las leyes, tales como selección interesada de personal, favores, adquisiciones, etc.
- Especulación financiera con fondos públicos que entraña inversiones de fondos públicos en el mercado financiero para obtener, aún sin menoscabo de fondos públicos, intereses irregulares.
- Parcialidad que implica discriminación deliberada en la interpretación y aplicación de normas, lo que promueve regulaciones ad-hoc, favoritismo, clientelismo.
- Patronazgo, consistente en la parcialidad sistemática con el objeto de crear una “clientela” cohesionada y fiel.



- Colusión privada es un tipo de corrupción en donde ciertas empresas son proveedores, se ponen de acuerdo para controlar el tipo mínimo de oferta en una licitación o adjudicación para repartirse entre sí los beneficios.
- El Uso de información privilegiada para tomar decisiones económicas privadas. Entre otras.

Para tomar decisiones de política pública contra la corrupción es necesario conocer su amplitud y su magnitud. Para ello, en muchos países se han utilizado distintas técnicas para medirla, entre las que podemos señalar:

- Las Tarjetas de Reporte.

Una metodología particular, iniciada por el Centro de Asuntos Públicos de Bangladesh, es el uso de “tarjetas de reporte” de servicios públicos. Consisten en entrevistar a los “consumidores” de varios servicios públicos para determinar qué “extras” son los que se les pide pagar para tener acceso legítimo a su servicio.

Las tarjetas de reporte resultantes son luego discutidas por los directores responsables de los diversos servicios y publicadas en la prensa y en la radio. Varias ONG alrededor del mundo están siendo capacitadas en Bangladesh para hacer uso de esta medida, incluyendo miembros de varios capítulos nacionales de Transparencia Internacional.

- Las Encuestas “Big Mac”.

Una metodología diferente ha sido desarrollada por Poder Ciudadano, el capítulo de Transparencia Internacional en Argentina. Esta metodología consiste en, primero, ganarse la cooperación de una secretaría de gobierno específica o del alcalde de una ciudad y luego llevar a cabo un análisis de los precios pagados o cobrados por varios servicios.

Por ejemplo, se encontró que diferentes hospitales estaban comprando provisiones idénticas a precios muy distintos. Ya sea por razones de ineficiencia o de corrupción, el desperdicio y la extravagancia quedaron claros. Una vez que se identificó a los delincuentes por medio de la comparación de precios, se tomó acción oficial y los precios de compra cayeron dramáticamente.

- Las Estadísticas de Espejo.

Esta metodología es una forma de monitoreo de la sociedad civil que ha sido desarrollada en Bulgaria. Consiste en una comparación entre los bienes exportados al país vecino, Rumania, de acuerdo con los documentos de importación de dicho país.

Esta iniciativa requiere de la cooperación de ambas autoridades aduanales. Cuando esto fue aplicado en la frontera entre Bulgaria y Rumania, reveló una variedad de fraudes aduanales, particularmente en lo que se refiere a cigarrillos. Se demostró que camiones de Bulgaria cargados de cigarrillos destinados a la exportación jamás cruzaron la frontera o la cruzaron pero iban cargados de papel higiénico o productos semejantes (como aparece en los registros de la frontera del lado de Rumania).

De esta manera, los bienes libres de impuestos permanecen en Bulgaria sin haber pagado impuestos.

Entre los índices que califican directa o indirectamente la corrupción en México, podemos mencionar a los siguientes:

- El Índice de Opacidad 2001 de Pricewaterhouse Coopers, que calcula en qué medida cinco factores clave contribuyen o limitan la transparencia de mercados, estos factores son: nivel de corrupción percibida, sistema legal, política económica, normas contables e información y, regímenes reguladores.
- El Internacional Country Risk Guide, mide la estabilidad política y toma en cuenta la corrupción como un elemento de ella. Este índice indica la propensión que existe,



en los países enlistados, de que los funcionarios públicos cometan actos de extorsión en procesos administrativos relacionados con la adquisición de licencias para importar o exportar, pago de impuestos o asistencia policiaca.

- El Reporte de Competitividad Mundial 2001 del World Economic Forum, que mide la percepción del soborno en las transacciones internacionales.
- El Índice de Transparencia Presupuestaria se ocupa de la percepción sobre la transparencia del gasto público.
- El Índice de Freedom House, que analiza el nivel de democracia y respeto a los derechos humanos.
- El índice de Corrupción y Buen Gobierno, que mide la percepción del cohecho, a cambio de servicios públicos.
- El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el cual es publicado anualmente por Transparencia Internacional, la única ONG internacional dedicada al monitoreo y combate a la corrupción en el mundo. Este es un índice compuesto que se basa en varias encuestas de opinión realizadas por diferentes organizaciones privadas y entrevistas a analistas y expertos. De ahí, Transparencia Internacional elabora un índice de percepción de la corrupción.

No obstante todo este andamiaje internacional y nacional para abatir la corrupción y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, es extendido el número de casos, por parte de las autoridades en muchos campos, tanto en el orden de la justicia como en el de la gestión pública. A continuación se señalan algunos ejemplos, ampliamente reseñados en medios de comunicación:

➤ México es el único país en donde el gobierno federal es el principal cliente de las empresas privadas de comunicación, erogando cantidades anuales que sobrepasan los 5 mil millones de pesos en el rubro de publicidad y relaciones públicas.

A pesar del empeño del Poder Legislativo en regular este tipo de gastos, no existen normas precisas tanto en la Ley de Radio, Televisión y Cinematografía, como en otras leyes tal como la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Como ejemplo, de 2001 a 2006 el gasto ejercido en comunicación social fue de más de 15 mil millones de pesos. La tercera parte, 5 mil millones, correspondió, sospechosamente, al año 2006, año eminentemente electoral.

➤ De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo y con Latinobarómetro, sólo 15% de los mexicanos piensa que se le da un manejo adecuado a los impuestos; 77% cree que los servidores públicos son corruptos, y sólo 27% tiene confianza en la clase política.

➤ De acuerdo con los estudios realizados por el Latinobarómetro, el 60% de los latinoamericanos no cree que la democracia esté produciendo los resultados sociales y económicos necesarios.

➤ En el país, el concepto de control parlamentario es de recién uso práctico porque si bien existen acciones de fiscalización desde 1822, el excesivo presidencialismo existente, ha impedido cualquier ejercicio de esta naturaleza.

➤ Según datos del Banco Mundial, los actos de corrupción le cuestan a México 60 mil millones de dólares anuales o el equivalente a cuatro veces los ingresos por exportaciones petroleras, lo que representa el 9% del Producto Interno Bruto (PIB).



- Transparencia Internacional señala que México ocupa el lugar 82 de 131 países en materia de corrupción.
- En el proceso de profesionalizar la función pública, la implantación en México del Servicio Profesional de Carrera, no han dado los resultados esperados, ya que su conformación sigue obedeciendo a intereses de tipo personal y partidista. Incluso se han dado casos de liquidación de personal que fue seleccionado mediante el proceso de evaluación previsto en la ley, con la finalidad de otorgar el nombramiento a personal que no concursó para la obtención de la plaza y que por ende no cuenta con el perfil ni las aptitudes requeridas para el desempeño del puesto. Peor aún, son muchos los casos en los que se contrata a personas que reprobaron los concursos, evidenciando que ellos eran los impulsados desde el principio, en un ilegal y antidemocrático mecenazgo.
- Existen múltiples casos de mala fama, como el Programa Enciclomedia, o la Estela de Luz que presentaron varias irregularidades desde el proceso de licitación, de adjudicación y de cumplimiento de contratos, en torno a varios miles de millones de pesos que afectaron al Estado.
- Los subejercicios son otro mal endémico. Por ejemplo, en el año 2007, el gobierno incurrió en un subejercicio global por 120 mil millones de pesos del gasto público. La Auditoría Superior de la Federación hizo el hallazgo de un amplio volumen de transferencias, conocidas en el terreno de la fiscalización como subejercicios, que sumaron 28 actos multimillonarios, destinados a fondos, mandatos de la Federación y contratos, dándose por ejercidos a través de la Tesorería de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación señala lo que llama 4 áreas de riesgo (ASF, 2009) por su opacidad en la gestión pública, a saber:

- Los subejercicios presupuestales, debidos a exceso de trámites, burocracia y discrecionalidad, a una inadecuada normativa, y a la insuficiencia de proyectos de desarrollo y de capacidad de ejecución de gasto.
- Disponibilidades de recursos derivadas, principalmente, de subejercicios presupuestales, cuyos montos se transfieren a distintas cuentas y figuras jurídicas, con lo que se elude el control legislativo correspondiente. Auditoría Superior de la Federación
- Discrecionalidad de los servidores públicos, que se refleja en el amplio margen de actuación y decisión sobre el manejo y aplicación de los recursos públicos.
- Funciones de regulación y supervisión que no son ejecutadas a cabalidad respecto de los actos jurídicos que se delegan a particulares en áreas estratégicas reservadas al Estado.

En lo específico, existen al menos 17 áreas concretas de opacidad y que son susceptibles de mejora para contrarrestar los excesos en la administración pública (ASF, Ibid).

- Eficiencia recaudatoria.
- Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos.
- Educación pública, en sus componentes de calidad y cobertura.
- Pensiones y jubilaciones.
- Recursos federales transferidos a Estados y Municipios.
- Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).



- Recursos destinados a procesos electorales.
- Sistema contable gubernamental.
- Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
- Donativos de recursos públicos.
- Mejora regulatoria.
- Remuneraciones de los servidores públicos.
- Preservación del medio ambiente.
- Subejercicios presupuestales.
- Disponibilidades de recursos.
- Discrecionalidad de los servidores públicos.
- Regulación y supervisión del Estado.

En cuanto a eficiencia recaudatoria se refiere, y atendiendo a la Reforma Hacendaria de 2007, los Poderes Ejecutivo y Legislativo unieron sus esfuerzos para mejorar algunos aspectos sustantivos de la política fiscal. En ese sentido, se han realizado actualizaciones al padrón de contribuyentes y se han impulsado mejoras en materia de administración tributaria que, aunque marginalmente, han incrementado la recaudación fiscal de los últimos años, aun cuando todavía se requiere de mayores acciones para abatir rezagos en los rubros de administración, recaudación y fiscalización tributaria, y para conformar y establecer una nueva y profunda reforma fiscal que coadyuve a superar la actual crisis económica y la disminución de los ingresos del petróleo, del sector turismo y de las remesas de divisas provenientes del extranjero.

En lo relativo a fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, en 2004 y 2005 se reformó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para incorporar a estas figuras jurídicas como sujetos de fiscalización. Cabe señalar que este avance fue recogido en la reforma constitucional publicada en mayo de 2008, así como en la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en mayo de 2009. Adicionalmente, se estructuró y operó un nuevo Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pese a que continúa prevaleciendo una alta discrecionalidad en las transferencias, aplicación y manejo de recursos.

Respecto del área correspondiente a Educación Pública, se dio otro paso importante al lograr que las universidades públicas fueran también ya sujetas a la fiscalización superior, hecho que ha fomentado la cultura de la rendición de cuentas en ellas. La reforma constitucional y la reforma secundaria en materia de calidad educativa, no sólo persiguen fortalecer la función educativa, sino también su transparencia.

En cuanto a los recursos que se transfieren a los estados, cada vez más endeudados, para resolver esta problemática, se requiere de una modificación profunda de la Ley de Coordinación Fiscal que contemple todas las Reglas de Operación necesarias para terminar con la opacidad y la discrecionalidad existente en la aplicación de estos Fondos.

Respecto de los recursos destinados a procesos electorales, la reforma efectuada en 2007 a la ley en la materia, atiende varios de los pronunciamientos emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, principalmente, con relación a la equidad, a los gastos de comunicación social y al control que debe ejercerse en los procesos



electorales, siendo necesario, sin embargo, continuar realizando otras acciones que fortalezcan aún más la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, y que impulsen una fiscalización integral del uso y destino de estos recursos públicos.

Conforme lo referido, en los últimos años la situación en México no ha sido muy satisfactoria en término de resultados, de abuso de poder, acuerdos clandestinos y sobornos. De acuerdo con un informe de TI, a través de su Índice de Percepción de la Corrupción 2013, México se encuentra entre los países más corruptos. El país se ubicó en la posición 106 de 177 a nivel mundial con 34 puntos, la misma que obtuvo en 2012 como así también índices en mayor o menor medida iguales en los años anteriores. Obsérvese la siguiente tabla.

Lugar a nivel mundial	México	CPI Score	Desviación estándar	Numero de encuestas utilizadas	Rango Alto-Bajo
55	3.3	1998	0.6	9	N/I
58	3.4	1999	0.5	9	N/I
59	3.3	2000	0.5	8	2.5 - 4.1
51	3.7	2001	0.6	9	2.5-5.0
57	3.6	2002	0.6	10	2.5-4.9
64	3.6	2003	0.6	12	2.4-4.9
65	3.6	2004	N/I	11	3.3-3.8
66	3.5	2005	N/I	10	3.3-3.7
70	3.3	2006	N/I	7	3.1-3.4
72	3.5	2007	N/I	7	3.3-3.8
72	3.6	2008	N/I	7	3.4-3.9
89	3.3	2009	N/I	7	3.2-3.5
98	3.1	2010	N/I	7	2.9-3.3
100	3.0	2011	N/I	11	2.8-3.2
105	3.4	2012	N/I	9	3.1-3.7
106	3.4	2013	N/I	9	3.1-3.7

Transparency International 1998-2009. Percepción de la corrupción desde el punto de vista empresario.¹

El país aparece sistemáticamente con niveles que indican una alta proliferación de prácticas corruptas y la población mayoritaria señala que las acciones emprendidas por el Presidente en turno en contra de la corrupción son “pocas” o “regulares”(Arellano Trejo, 2012) Según explica Stephen D. Morris el fenómeno de corrupción extendida y su proliferación en la vida civil obedece a “ la glorificación cultural de la corrupción en ciertos sectores de la población, por el surgimiento de una moralidad distorsionada en la clase media, por la desviación de la responsabilidad individual y por la difusión de la desconfianza y el cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos”(Morris, 1991).

Varias encuestas internacionales y nacionales coinciden en señalar que los ciudadanos mexicanos registran los niveles más altos de percepción sobre corrupción y de tolerancia hacia prácticas corruptas. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la corrupción absorbe alrededor del nueve por ciento del Producto Interno Bruto, cifra superior al total del gasto educativo del país. Los estudios disponibles indican que la tolerancia hacia estas prácticas alienta su extensión a otros campos y acarrea consecuencias aún más dañinas; contribuye a crear atmósferas de inseguridad en los negocios (pues la certeza comprada con un soborno es inestable); y genera grupos de interés con una gran capacidad para oponerse a las reformas que el Estado debe realizar para combatir la corrupción” Según encuestas realizadas por organismos internacionales

¹ La columna puntuación de CPI de 1998 se refiere a las percepciones del grado en que la corrupción es vista por empresarios, en donde un 10.00 perfecto sería un país totalmente libre de corrupción. Tenga en cuenta las sugerencias sobre cómo comparar los dos índices en las preguntas" Desviación estándar: indica diferencias en los valores de las fuentes para el índice 1998: cuanto mayor sea la varianza, mayor será las diferencias de percepciones de un país entre las fuentes. El número de encuestas utilizado: tenía que ser por lo menos 3 para que un país pudiera ser incluido en el IPC. Rango alto-bajo: proporciona los valores más altos y más bajos de las fuentes. Y, debido a factores estadísticos es posible, como se ve en los tres casos superiores en este IPC, que es el valor más alto superior 10.0 en esta columna.



y nacionales existe una alta permisividad entre la población hacia prácticas corruptas y deshonestas.

Otra de las dolencias que han permitido a la corrupción ganar terreno en México es la impunidad. Hay estados donde el delito prescribe antes de que se termine de auditar la cuenta pública: en algunas entidades el margen es de menos de dos años, en otros en el mejor caso, cinco. La evidencia indica que las políticas anticorrupción requieren la adopción de una estrategia más integradora que la simple formulación de emitir declaraciones, denuncias políticas o legislación. Las causas subyacentes de la corrupción y los mecanismos de apoyo mutuo entre gobiernos, prácticas comerciales en el sector privado, y la sociedad civil pueden ser una alternativa viable para tales fines. Las acciones posibles respuestas a los interrogantes y reflexiones planteados intentarán ser respondidas en las próximas secciones. Una opción radicaría en poder "identificar experiencias exitosas de control de la corrupción en cualquiera de los sectores y que pueda replicar en el resto del país, avanzar en la implementación de la Reforma de Justicia Penal, con lo cual considera se reducirían los espacios para la impunidad y transformar la relación entre el gobierno y la sociedad mediante políticas de Gobierno y Parlamento Abierto".

Sendos estudios han demostrado también que cuando en México se les dio información a los votantes sobre los niveles de corrupción, la población respondió con apatía política y se presentó en menores cantidades a votar o bien que los usuarios o ciudadanos de la información simplemente no confían en que sus reclamos acerca del accionar del sector público sean suficientes para cambiar su comportamiento y resolver problemas históricos.

Con relación al Sistema de Evaluación al Desempeño, y a iniciativa de la Auditoría Superior de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ya establece también la obligación para todos los ejecutores de gasto público de estructurar este tipo de sistemas, cuya implementación debió concluir en el año de 2008. Este mandato quedó complementado en la reforma constitucional publicada en mayo de ese año, al quedar expresamente establecida la facultad de la Auditoría Superior de la Federación de verificar el cumplimiento de los programas públicos mediante la práctica de auditorías de desempeño.

Lo anterior, entre otros puntos, como los sueldos de los funcionarios, los donativos y la administración de incontables propiedades propias del Estado o bien bajo su jurisdicción por decomisos, que suman millones de unidades, sin dejar de incluir los excesos en la procuración y la administración de la justicia o en materia de derechos humanos, que son denunciados frecuentemente a nivel nacional e internacional.

En particular, es creíble que la transición del país del presupuesto por programas implantado desde los años 80, al presupuesto basado en Resultados (PbR), que sustenta el Sistema de Evaluación del Desempeño, pueda contribuir a modificar el tratamiento de la corrupción y el desempeño público, del enfoque punitivo al enfoque preventivo, con técnicas que examina el impacto del gasto público, para consolidar la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas.

A lo largo de la historia, el Estado y sus funcionarios han carecido de instrumentos de medición. El presupuesto ha crecido siguiendo la tendencia inflacionaria y la acumulación de la demanda agregada, que en términos del maestro Aaron Wildavsky (1996), convierten al presupuesto en una arena política, una arena de negociación y ejercicio del poder, no como un instrumento de orientación y racionalización con transparencia de las políticas públicas.



El objetivo central del sistema de evaluación del desempeño o medición de las políticas públicas, permitirá que el ejercicio del gasto público, sea realizado, con base, entre otros principios, en la imparcialidad y confiabilidad, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas.

La búsqueda de la medición del desempeño, abarca a intelectuales, técnicos y servidores públicos que están dispuestos a adaptarse a las circunstancias de cada momento, adelantándose con una nueva visión, a enfrentar los retos que imponen nuevas necesidades, demandas y comportamientos que cambian el entorno interno y externo.

Lo que se mide, se puede mejorar, y para ello están los indicadores; los procesos de mejora continua, la búsqueda de calidad, excelencia, sistemas de evaluación que se basan en indicadores que demuestran que tan competitivo se es cada día.

Los indicadores nos facilitan el conocer qué se quiere hacer y cómo se va a hacer, el ponerlos en práctica con una metodología adecuada nos ayuda a evaluar si realmente se lograron los objetivos, a fin de tomar decisiones sobre qué estrategias desarrollar.

Aunque en los últimos años los indicadores se han ido legitimando como herramientas útiles en la formulación y evaluación de las políticas públicas, aún permanecen importantes obstáculos tanto técnicos como financieros para su implementación de una forma sistemática, lo que representa todo un desafío.

La existencia de indicadores de resultados y de metas concretas, realizadas con rigor metodológico, puede conducir a maximizar el uso de los recursos públicos e impactar de manera positiva la problemática social. Si se aplica correctamente el enfoque de políticas es posible, como lo afirma Richard Rose (El Gran gobierno, 1998), la posibilidad de pasar del gobierno de jerarquías y formalidades, al gobierno en acción.

Desde hace más de 20 años, la evaluación del desempeño se realiza en diferentes países, lo que ha requerido implementar reformas presupuestarias enfocadas a la mejora de la eficiencia y efectividad del gasto público. En México también se ha incorporado al movimiento hacia la evaluación del desempeño para mejorar fundamentalmente la gestión pública.

No obstante la reciente incorporación de los sistemas de evaluación para el mejoramiento de la administración pública, también es cierto que se han desarrollado esfuerzos desde principios del siglo XX, para asociar el gasto público con los resultados.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria (LFPRH, 2006) el sistema de Evaluación del Desempeño es un conjunto de elementos metodológicos que permiten:

- a) Valorar objetivamente el desempeño de los programas.
- b) Verificar el cumplimiento de metas y objetivos.
- c) Conocer el impacto social de los programas con base en indicadores estratégicos y de gestión.

La evaluación del desempeño gubernamental depende de una adecuada construcción de indicadores, que permitan monitorear en tiempo real la aplicación de los recursos públicos. Hoy día, por disposición del artículo 74 de la Constitución, la evaluación de la administración pública, se centra en la cuenta pública y se define por los principios de



externalidad y posterioridad. Ello crea un ciclo retardado de año y medio y abre una brecha muy grande para el incumplimiento y la opacidad.

Los indicadores de desempeño permiten medir el avance si es necesario semana tras semana, mes con mes, trimestre por bimestre, semestre por semestre o año con año para que los órganos de fiscalización, los legisladores y los ciudadanos conozcan el trabajo de las instituciones y el desempeño de los servidores públicos.

Merece un reconocimiento el que por primera vez, habiendo transcurrido el primer plan global de desarrollo en 1980, más 4 planes nacionales de desarrollo que, por primera vez en la historia de la planeación y la programación presupuestal en México, el gobierno en curso incorporó indicadores concretos y específicos en el Plan Nacional de desarrollo 2013-2018, lo que alienta la expectativa de consolidar la evaluación de desempeño como método de control, pero también de prevención del desvío y la corrupción.

Hay que tener en cuenta que un correcto sistema de indicadores permite:

- Dar seguimiento a los compromisos de gobierno
- Monitorear el cumplimiento de sus objetivos estratégicos
- Asegurar el logro de los resultados
- Monitorear la eficiencia de sus programas
- Dar seguimiento y evaluar la eficacia del gasto
- Evaluar los resultados de la acción gubernamental
- Y sobre todo, cumplir con las prioridades establecidas en cada dependencia o entidad pública.

La gestión con indicadores es ante todo cultural. El sociólogo Robert Merton (1952) señala que los ciclos administrativos tienen una media de duración de 30 años y los cambios simples de cultura en la mentalidad de los burócratas requiere tiempos de hasta 12 años. Por eso, los traspiés y los fracasos inmediatos no deben desalentar la búsqueda de la consolidación de este sistema.

Evidentemente que a nadie le gusta medirse, si los resultados señalan errores e incumplimientos. Esto está pasando. En el informe de avance de la gestión financiera, la Auditoría Superior de la Federación (2011) señaló lo siguiente, para el año 2011, que corresponde al periodo de la última cuenta pública evaluada:

“Existen cumplimientos desproporcionados de los indicadores de desempeño, tal es el caso de los ramos Hacienda y Crédito Público; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Economía; Reforma Agraria; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Procuraduría General de la República; Energía; Desarrollo Social; Turismo y Seguridad Pública, en los que se detectaron 17 indicadores cuyos rangos de cumplimiento se encuentran entre el 1,000.0% y 68,000.0%; adicionalmente, en 18 ramos y 2 entidades, 136 indicadores registraron un cumplimiento entre el 200.0% y 900.0%; sobresalen las secretarías de Desarrollo Social con 34 indicadores; de Reforma Agraria y de Medio Ambiente y Recursos Naturales con 16 indicadores cada una; y Economía con 10 indicadores”.

Existen diferentes factores para explicar lo antedicho. En primer lugar, puede obedecer a un complejo abordaje jurídico de la política a llevar a cabo, lo cual se verá reflejado en un exceso de aspectos formales por lo general son lentos, burocráticos y de mucha



menor flexibilidad que la que se requiere para hacer frente a la destreza, versatilidad e imaginación de los agentes que practican la corrupción (Schloss, 2013) En segundo lugar, cuestiones de carácter sociológico también imponen ciertas limitaciones, por ejemplo, la falta de apropiación de los mecanismos por parte de la sociedad pueden considerarse como un fenómeno negativo al desarrollo de legitimidad del derecho de acceso y reclamo de respuestas. A su vez los mecanismos de control conllevan a percibirlos como complejos para el procesamiento de sus resultados a nivel individual e institucional. De igual manera, la escasez de entidades independientes de confianza puede ser vista como un condicionamiento para el desarrollo de una política ciudadana participativa. Finalmente, una percepción ética y moral negativa de la función pública actúa como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado (Guerrero Gutiérrez, 2013). Tal como señala Prat Català (2007) la falta de valores y su vinculación con la corrupción causan el deterioro de la credibilidad y la imagen de lo público recayendo sobre ella la sospecha de dar cobijo a conductas poco lícitas o de subyacentes intereses espurios alejados del valor público. Ahora bien, si los ciudadanos no sólo desean servicios eficientes y de calidad, también exigen moral, ética y valores cívicos ¿la rendición de cuentas es un fin en sí mismo para tales demandas o tan sólo una herramienta político-jurídica?

En términos generales, se admite como verdadera la relación causal establecida entre transparencia y corrupción, esto es, a mayor transparencia del ejercicio de funciones y a mayor acceso a la información pública, menor el grado de corrupción vigente en una sociedad determinada. En tal sentido, el diseño y la ejecución de políticas y programas públicos aceptan (en el sentido de no cuestionarlo) y fundan su existencia en la validez de dicha relación pero dejan por fuera mecanismo de evaluación de los efectos que provocan los comportamientos de las organizaciones, unidades o personal de la administración pública respecto de la corrupción, esto decir, no se comprueba la relación de causalidad en sí misma sino que sólo se la refiere para justificarla como herramienta aplicable al fin último que radica en la reducción de la corrupción. Sin embargo, si los resultados arrojados por los diferentes índices que miden el fenómeno de la corrupción en México no reflejan tal correspondencia, es posible inferir que existan otros factores que deban ser tomados en cuenta para poder cumplir con los resultados esperados. En palabras de Aguilar-Bustelo (2010) “el ejercicio estándar de evaluación no cuestiona la estructura causalidad (el teorema, el modelo y la tecnología) de la política y del programa, la supone correcta”. En consecuencia puede afirmarse que los valores de eficacia, eficiencia y receptividad promovidos por las leyes y políticas de transparencia no configuran, por sí solos o necesariamente, un impacto positivo en la reducción de la corrupción y en consecuencia, un gobierno ético y responsable. Consideramos que para lo último se cristalice será necesario no sólo que el gobierno que sea capaz de responder a las necesidades de sus ciudadanos en términos de legitimidad sino que también exista una identificación y definición de las necesidades de los usuarios en comunicación y consulta con los mismos, una evaluación del diseño de las propias políticas y estructuras que promueven la transparencia como así también de la idoneidad de la organización que las implementa y los resultados de la acción pública, a fin de poder examinar con detenimiento “la relación causal que contiene el diseño de la política pública, el tipo de organización pública que es responsable de su implementación y el modo de gobernanza o proceso de gobernar ya que la contingencia de la organización, puede o no asegurar la implementación y gestión eficaz de las políticas, programas y servicios” (Aguilar et al., 2010).



Para finalizar, es preciso señalar que nuestra democracia adolece, por lo menos, de dos elementos para que la sociedad la respalde con toda confianza. El primero, es el de la transparencia. No es posible tapar el sol con un dedo. La corrupción sigue siendo una constante que pervierte las mejores normas jurídicas. El daño a las relaciones sociales y a la gobernabilidad democrática es enorme, sin contar con su alto costo económico.

La segunda cuestión es la del logro de resultados por parte de las instituciones. La improductividad produce una mala percepción generalizada y una pérdida de confianza en las capacidades de las instituciones para resolver los problemas más importantes de la sociedad. Ahí están los problemas crecientes de desempleo, inseguridad, daño ambiental, falta de servicios en muchas comunidades, confrontando la capacidad de resultados de la administración pública.

Estas se pueden sintetizar en cuatro grandes disyuntivas, a saber: a) cultura del secreto vs. cultura de la rendición de cuentas: la cual implica involucramiento y reclamos por parte de los destinatarios interesados a fin de lograr el efecto buscado; b) cultura de la votación vs. cultura de la participación: es decir, superar la visión según la cual la participación en la democracia por parte del ciudadano equivale solamente a la votación en las elecciones y la percepción de la ciudadanía que estima la existencia de una baja probabilidad de que su participación en la vida cívica produzca un cambio de comportamiento en el sector administrativo; c) cultura de la ignorancia de la cosa pública vs. cultura del conocimiento, lo que indica que si las necesidades desean verse traducidas en demandas puedan tener la debida satisfacción, el actor debe estar en conocimiento de una serie de procedimientos, modalidades de acción y rituales propios de la acción político-institucional y lograr apropiarlos; d) cultura individual vs. cultura colectiva, según la Encuesta Mundial de Valores organizada por la Universidad de Michigan, la confianza interpersonal está estrechamente vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo, es decir que la buena administración no es nada concedido por la gracia de los gobernantes sino un derecho que va conquistándose por la ciudadanía activa y organizada.

Por ello, a la par de la actualización jurídica, la gestión cultural y la reforma de la administración pública, el tratamiento preventivo de las instituciones y de los funcionarios, puede favorecer valores relevantes de lo público, como la eficiencia, eficacia, la calidad y la transparencia, pero fundamentalmente la rectitud y la ética, como corresponde a un genuino Estado de Derecho.

Bibliografía

- Aguilar, Luis y Bustelo, María. Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública (4), pp. 3-10. (Julio 2010. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521696002>
- Auditoría Superior de la Federación. Áreas de Opacidad y Riesgo en el Estado Federal Mexicano. Oportunidades de Mejora. México, 2009.
- Auditoría Superior de la Federación. Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2011. México, 2011.
- Alberro, Solange. Control de la Iglesia y Transgresiones Eclesiásticas durante el periodo colonial. Ed. Porrúa. México, D.F., 2000.



- Arellano Trejo Efrén. Impacto de la corrupción en la desconfianza política, La cultura de la corrupción en México. Recuperado de www3.diputados.gob.mx/.../PB4004%20Impacto%20de%20la%20corrupcion
- Aristóteles. Política. Alianza Universidad. Madrid. 1995
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Consulta 28 de noviembre de 2013.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. <http://rae.es/>, Consulta 28 de noviembre de 2013.
- Función Pública, Secretaria de. Acuerdo por el que se establecen las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal, México, 2007.
- Guerrero Gutiérrez, E. Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Instituto Federal Electoral, pp. 12-20. Agosto 2003. Recuperado de http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf
- Latinobarómetro. Banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Consulta 28 de noviembre de 2013
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Consulta 28 de noviembre de 2013.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Consulta 28 de noviembre de 2013.
- Merton, Robert, et al. Reader in Bureaucracy. New York, The Free Press, 1952.
- Morris, Stephen D. Corrupción y Política en el México Contemporáneo. México: Ed. Siglo veintiuno editores. 1991.
- Naciones Unidas, Organización de las. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003. <http://www.programaanticorruption.gob.mx/web/doctos/cooperacion/convenciones/onu/CAC.pdf> Consulta 28 de noviembre de 2013.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. <http://pnd.gob.mx/>. Consulta 28 de noviembre de 2013.
- Prats Català, Joan. La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración. Cuadernos de Derecho Público (31), 1-47. Mayo 2007. Recuperado de <http://bci.inap.es/material-la-lucha-contr-la-corrupci%C3%B3n-como-parte-integrante-del-derecho-el-deber-y-las-pol%C3%AAdticas-de>
- Real Academia de la Lengua. Diccionario de la Lengua Española. <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae> . Consultado el 4 de noviembre de 2014.
- Rose, Richard. El gran gobierno: un acercamiento desde los programas gubernamentales; trad. Eduardo L. Suárez Galindo, México, Ed. FCE, CNCPAP.1998.
- Salcedo, Aquino Roberto. “La evaluación en el desempeño de la función pública contemporánea”. XIV Congreso Internacional del Comité Latinoamericano de



- Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía, Brasil. 27 al 30 de octubre de 2009.
- Scholoss, Miguel H. Experiencias Internacionales para fortalecer la gobernabilidad. Revista Gobierno y Gestión Pública, 2013, pp. 8-10. Recuperado de http://gobiernoygestionpublica.edu.pe/revista_digital/pdf/1_2.pdf
 - Secretaria de la Función Pública. Código de ética para los servidores públicos de la Federación. www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/.../wo79614.doc Consulta 4 de noviembre de 2014.
 - Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2007.
 - Solange, Alberro, El águila y la cruz. Orígenes religiosos de la conciencia criolla. México, siglos XVI-XVII. FCE, México, 2000.
 - Transparencia Internacional. Índice nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010. <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf> . Consulta 28 de noviembre de 2013.
 - Wildavsky, Aarón. Presupuestar como un proceso político, en Lecturas de Gestión Pública. Coord. Brugé, Quim y Subirtas, Joan, INAP



EL CASO MEXICANO: LA RENDICIÓN DE CUENTAS DESDE LA ÓPTICA DEL LEGISLADOR Y SUS IMPLICACIONES EN LA CORRUPCIÓN

Gabriel Torreblanca Flores
Maestro en Fiscalización y Rendición de Cuentas

“Todo sistema corrupto es susceptible de ser deconstruido y reformado, y lo que parecía normal dejará de serlo.”

1. El cambio de paradigmas y la deconstrucción del poder

La sociedad evoluciona, los paradigmas han cambiado forjando nuevas realidades e identidades en las personas; la reflexión del orden establecido vuelve a ser una constante de un nuevo renacimiento y, el déficit del modelo democrático forjado por el capitalismo en el mundo occidental es cada día más debatido.

Hoy, las sociedades demandan respuestas acertadas ante cuestionamientos diversos; en suma, la insatisfacción ante pocas expectativas de futuro fundadas en una deficiente gobernanza, ante la persistencia de prácticas autoritarias y excluyentes que toleran la corrupción y la impunidad. Diversos han sido los movimientos sociales en el contexto global contemporáneo que han luchado por sustratos básicos que respalden el modelo democrático de gobierno, fundados en el respeto y salvaguarda de los derechos humanos, en reglas claras de transparencia y en una rendición de cuentas objetiva y honesta; en suma, un auténtico sistema de *checks and balance* que a decir de Rose Ackerman (1999, citado en Bustos, 2007, p.141) implique al proceso legislativo para permitir la legislación más adecuada contra la corrupción; el control de la Administración para asegurar que los poderes públicos respeten escrupulosamente los alcances y cometidos de la ley; la despolitización del poder judicial para garantizar una lucha eficaz contra la impunidad y, finalmente, la transparencia y responsabilidad política de los gobernantes. A partir de estas iniciativas, mismas que se han hecho virales con la maximización de las tecnologías de información y comunicación se ha desafiado los antiguos estándares de gobernabilidad produciéndose un profundo cambio de expectativas ciudadanas, circunstancia que ahonda la brecha entre lo que la gente espera y lo que los gobiernos pueden darles.

Vista así la realidad, pareciera que ésta nos ha rebasado y que el futuro no es muy halagüeño para las nuevas generaciones. El caso mexicano nos alecciona al indicarnos que el 66% de los ciudadanos piensan que las leyes no sirven para nada; en tanto, el 42% parece estar convencido de que la democracia no satisface sus expectativas (ENCUP, 2012). Dicho cuestionamiento en apariencia podría sugerir la transformación de la hegemonía cultural, cambiando los valores de la sociedad y el comportamiento de los gobernantes frente a los ciudadanos como resultado de una latente crisis de legitimidad. En esta primera aproximación podemos afirmar que de manera reiterada los mexicanos piensen que las leyes son injustas, y ello es así, debido a las grandes asimetrías sociales existentes, lo que nos lleva a un segundo planteamiento, la aceptación social de los comportamientos corruptos para congraciarse de beneficios inmediatos fuera de la ley. De forma tal que podríamos plantearnos la idea de que ciertos sustratos de la identidad cultural predeterminan el fracaso de las instituciones democráticas. Esta hipótesis nos invita a una reflexión más, el actual sistema de regulación de diversos aspectos de nuestra vida no se encuentra en armonía con la realidad que nos acontece.



Por tanto, ante estos planteamientos bien vale la pena cuestionarnos nuevamente el significado de los conceptos democracia y legitimidad, para deconstruir sus teorías y con ello rediseñar las reglas del dominio de unos sobre los otros, bajo una ecuación que redefine la interacción social de una manera más justa y neutra. Ahí radica la batalla fundamental de nuestro siglo, es ahí, en donde se encuentra la esencia intelectual para comprender el fin del poder como hasta hoy se conoce, para luego decidir, actuar, transformar y modelar lo que ocurre en nuestras culturas, continuando una nueva etapa de evolución en el orden social guiada por el respeto absoluto de la libertad en condiciones de igualdad frente a la ley.

2. ¿Auténtica representación? Obligación ética o jurídica

Un tema que pareciera pasar por desapercibido pero que cobra actualidad para darle mayor solidez al planteamiento aquí abordado, es el referente a las competencias de ejercicio obligatorio, las cuales como su nombre lo indica se refiere a normas de carácter interpretativo y vinculante, por virtud de las cuales el destinatario de la norma no puede negarse a su cumplimiento *so pena* de violentar la norma fundamental al contradecir el principio de legalidad. Ejemplo de este tipo de competencias encontramos muchos en la legislación, desde aquellas normas que exigen a un mandatario informar ante el parlamento sobre el estado actual de la administración pública durante su ejercicio al frente de ella, hasta aquellos imperativos categóricos que demandan la rendición de cuentas de los parlamentarios; para muestra, el debate británico en el corazón de Westminster por la creciente desconfianza ciudadana hacia su clase política y el “*establishment*”.

Lo anterior es así, en virtud de que las personas que asumen democráticamente la función pública deben ser conscientes que su cargo es un poderoso instrumento para alcanzar objetivos comunes y éticamente reprochables. Para ello, no basta con que los representantes populares y los funcionarios públicos cumplan con la ley pues esa es una condición necesaria pero no suficiente. Siendo imperativo que el trabajo se desempeñe de cierta manera: con eficacia, eficiencia, austeridad, objetividad, honestidad y –desde luego– legalidad.

No obstante, de acuerdo a la lógica política de la premisa de los gobiernos democrático-constitucionales, con tristeza se enfatiza que en los países latinoamericanos, incluido México, existe una gran distancia entre lo que se prescribe y lo que acontece, la práctica política demuestra que muchos de nuestros representantes, y en general el cúmulo de servidores públicos –en su mayoría– terminan comportándose muy por debajo de lo esperado por sus representados, es decir, desvinculados de cualquier obligación de rendir cuentas y responder por sus fracasos, abusos de poder y corruptelas, como ha sido exhibido con mayor frecuencia por los medios de comunicación en años recientes. Esta situación ha acentuado en México altos niveles de ineficacia, corrupción pública, responsabilidad por omisión *in vigilando*, falta de transparencia en el ejercicio del poder público al grado de generar una creciente impunidad. En efecto, una buena parte del discurso político en los últimos años, ha versado primordialmente sobre esta temática y resulta fácil constatar el descontento ciudadano hacia quienes nos gobiernan, como ha quedado evidenciado a través de un sin número de barómetros.

El caso particular de la actividad legislativa, abre frente al ciudadano un sentido de responsabilidad aún mayor, pues se trata de un poder que decide el destino mismo de las personas. Por estas razones, la persona o personas elegidas por la sociedad para hacer leyes deben aspirar a ser un “buen legislador”, entendiéndolo no sólo como aquella



persona que domina la técnica jurídica y la técnica legislativa, el que redacte unas leyes de acuerdo con la perfección de su actividad; sino aquella persona que haciendo buenas leyes realiza en sí misma, en su persona y en la de los demás, el bien. En este orden de ideas, el buen legislador es además, la persona que vive para la política y no de la política (Rymond, 1984, p. 154). De acuerdo a Weber citado por Rymond “puede decirse que son tres las cualidades decisivamente importantes para el político: pasión, sentido de la responsabilidad y medida. Pasión en el sentido de positividad, de entrega apasionada a una causa. La pasión no convierte a un hombre en político sin no está al servicio de una causa y no hace de la responsabilidad para con esa causa la estrella que oriente la acción. Para eso se necesita medida, capacidad para dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder el recogimiento y la tranquilidad.” Es decir, el representante público debe aspirar a la función legislativa por el hecho de realizar unos valores en la sociedad a través de las leyes, pero no por el poder económico y político que conlleva esa actividad. Empero, lograr lo anterior implica que las convicciones morales y políticas tengan en el individuo un rango fundamental, siendo su consecuencia inmediata la ética de la responsabilidad, ya que su labor debe atender primordialmente a sus convicciones sin olvidar las circunstancias y las consecuencias de su actuar. Justamente, el modo idóneo de llegar a acuerdos, sobre todo en aquellos en que cada uno puede tener su propio punto de vista, es la deliberación; método que a diferencia de la votación y de la negociación política, garantiza una decisión racional y prudente, exigiendo compromiso social, no indiferencia; argumentación, no votación; fundamentación, no liberalismo; inclusión, no discriminación; y prevención, no mera aceptación; sensibilidad y cálculo político, circunstancias todas ellas que lamentablemente no acontecen en la práctica parlamentaria contemporánea.

La diatriba, las provocaciones y la toma de tribuna, parece ser la constante del debate político, pocos han sido los momentos preclaros de lucidez argumentativa por parte de la clase política; como bien señalara el periodista mexicano Pascal Beltrán del Río (2013, 12 de agosto): “...en México, pasa por alto la importancia del debate público para la salud de la democracia. Se le ha sustituido por una cacofonía de monólogos, cuyos interpretes no escuchan lo que dice la otra parte porque no les importa; la consideran indigna de parlamentar y la interrumpen sólo para insultarla”. Observar lo anterior, nos lleva a la hipérbole narrada por el escritor portugués Miguel Sousa Tavares en su obra “Equador” (2013), traducida al español como “*El Gobernador*”, en la cual el personaje central de la novela hace todo lo que cree correcto – ceñirse a la ley, promover la dignidad... – pero descubre que, en política, lo correcto es representar los intereses de los grupos que lo apoyan. Así las cosas, pareciera que el sentido mismo de la política, siempre arropada de conceptos grandilocuentes – libertad, igualdad, solidaridad, bien común... –, es siempre devastadora para aquellos que se dejan seducir por su narrativa.

Por ello, la desafección e incertidumbre se han transformado paulatinamente en una creciente y generalizada desaprobación del electorado sobre el desempeño de los representantes populares, así como de las instituciones públicas, lo cual plantea serios desafíos, tanto para quienes han logrado por mucho tiempo vivir bajo el alero del sistema democrático, como para aquellos que apenas comienzan a construir los cimientos de ese sistema político.

Los diagnósticos, investigaciones, consultas y demás evidencias elaboradas por la academia y *think tanks*, muestran un consenso generalizado sobre la falta de representatividad, la insuficiente capacidad organizacional, la debilidad institucional, la ineficiencia y la corrupción inserta en el órgano legislativo, socavando la credibilidad y



legitimidad del denominado “*Primer Poder de la República*” (Pernia, 1999, p.15) para el cumplimiento de sus funciones y por consecuencia para la estabilidad de una sociedad.

Entre tales tareas, cabe citar la de control político o parlamentario. El cual supone, para el caso mexicano que el Congreso asuma la obligación de fiscalizar y vigilar que los otros poderes públicos, órganos, entes, así como a sus titulares, cumplan con los mandatos originados en el ordenamiento jurídico. Al tiempo de permitir a los legisladores determinar si las políticas públicas satisfacen o no las aspiraciones del bien común, la libertad, la igualdad, la justicia, la solidaridad y el contenido ético público del sistema democrático y, por último, si la administración de los negocios y las obras públicas se han realizado de conformidad con los principios de eficiencia, eficacia, austeridad, transparencia y honestidad. Bajo esa amplitud de propósitos, la función del control político sufre una grave crisis manifiesta de manera singular en la incapacidad del Poder Legislativo para cumplir sus cometidos, es decir, fiscalizar y evaluar resultados, así como pedir cuentas y exigir responsabilidades a quienes las deban, facultad que pareciera encontrarse en peligro de extinción (Solis, 2002, p. 137).

De este modo para modelar conductas, exigir transparencia, investigar, pedir cuentas, sancionar y denunciar a otros, los mismos legisladores debieran tener la obligación legal de ser los primeros en dar ejemplo de rectitud y corrección. Dignificar la política como sustrato principal de la democracia representativa es clave para evitar comportamientos corruptos de parte otros agentes públicos y privados.

De esta forma ¿cómo los diputados van a criticar a los titulares de la administración pública por sus viajes al exterior, si son estos los primeros en practicar el turismo legislativo? ¿Cómo van a fiscalizar el régimen de contratación pública en la administración, si ellos mismos practican el nepotismo y tienen a familiares y amigos en su cuerpo de asesores? ¿Cómo van a revisar con objetividad el presupuesto, si ellos mismos han amputado programas, haciendo transferencias o disponiendo de partidas presupuestales, solo con el propósito de satisfacer demandas electorales?

La conclusión es clara, si se tiene la casa sucia, se carece de legitimidad para pedir a otros que limpien la suya. El resultado de ello arroja dos consecuencias: primero, el Poder Legislativo ha perdido legitimidad para controlar a otros, lo cual es grave en un sistema construido a partir de la independencia de los poderes, del sistema de frenos y contrapesos, así como de los controles recíprocos, inclinando la balanza hacia el lado de la partidocracia. Segundo, los legisladores no autorevisan o controlan sus actuaciones porque se saben culpables de muchos actos relacionados con abusos, privilegios, dispendio y corrupción, pero además, por una razón muy humana: no está en la mente del ser humano ser juez de sus propios actos.

En estas condiciones, ¿qué tenemos? Legisladores indiferentes y complacientes, pero, quizás, esperando de otros lo que no saben dar de sí, llenando su boca de retórica bizantina al señalar las bondades de la transparencia y la rendición de cuentas, aunque en la práctica éstas no sean cumplidas por ellos. Reduciendo su papel como representantes populares al voto silencioso a cambio de privilegios, prerrogativas y corruptelas. De esta forma, se produce un fenómeno de lejanía de los representantes con sus representados, de manera que el diputado no rinde cuentas, no informa sobre sus tareas y no enfrenta a sus electores para al menos dialogar con ellos. Como resultado, se quiebra el mandato democrático más sutil y necesario: el de la responsabilidad de los gobernantes y, en el caso particular que nos ocupa, la obligación de los legisladores de



rendir cuentas, de responder por sus actos ante sus representados de forma permanente, es decir, ante quienes se benefician o sufren las consecuencias de sus decisiones.

Es evidente la disfunción de las instituciones representativas, que aunado al incremento de comportamientos corruptos en su interior hace cuestionable la virtud en los productos legislativos orientados a desincentivar y sancionar el comportamiento corrupto, fomentándose por el contrario la práctica cotidiana de la impunidad al eludir sus responsabilidades como obligación y condición inherente a la función pública.

3. Legalidad vs Impunidad

Diversas son las causas que la teoría señala producen la corrupción, algunos autores asocian este comportamiento al deterioro económico; otros, estiman que el comportamiento corrupto es resultado de asimetrías sociales injuriosas. Sin embargo, nosotros creemos que parte del problema de este comportamiento deriva primigeniamente de una falla en la creación de la normativa vigente, es decir, en las contradicciones e inconsistencias del producto del legislador, la Ley, como condicionante de permisibilidad del acto corrupto, ya que ésta no genera los incentivos suficientes para prevenir y evitar su comisión, bajo la lógica de que se puede actuar al margen de la ley; en segundo lugar, porque si se comete el ilícito, la ley, dentro del margen de discrecionalidad en su diseño normativo, protege benévolamente al agente corrupto. En este sentido, el choque entre legalidad e impunidad, parece ser el principal tema a resolver para el caso mexicano. Los defectos normativos son asimismo causantes de vicios en la impartición de justicia, al permitir un margen de opacidad y discrecionalidad para que el juzgador juzgue y sancione el comportamiento corrupto.

Para ejemplificar lo antes mencionado situémonos en el año 2004, en donde un connotado político de la izquierda mexicana, en aquel momento legislador por el Distrito Federal, fue acusado de operaciones con recursos de procedencia ilícita y delitos electorales. En ese entonces, el legislador solicitó licencia del cargo argumentando que con ello facilitaría las investigaciones del caso, sin embargo, debido a los vicios normativos existentes gozaba de inmunidad procesal para ser enjuiciado. Ello es así debido a que la Constitución mexicana establece en el artículo 36 que los cargos de elección popular son irrenunciables y por lo tanto, la única solución jurídica permisible para abstraerse de su función electa es la figura jurídica de la licencia, y de acuerdo a un precedente jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*Rubro "Inmunidad parlamentaria y fuero constitucional, sentencia de 24 de mayor de 2000)* se garantizaba la extensión de inmunidad constitucional al funcionario elegido durante el tiempo que mantenga su licencia al cargo electo; la lógica de dicho principio constitucional implica el supuesto de que no puede "renunciarse" a algo que es un mandato del pueblo expresado en las urnas, para lo cual se debía, ante hipótesis similares, instruir otro mecanismo del derecho procesal constitucional, como fuera el caso de la instrucción del juicio de procedencia o de desafuero para que las autoridades pudieran proceder penalmente en contra del político antes citado.

3.1 Percepciones del imaginario colectivo

Hagamos una pausa hasta aquí para analizar brevemente algunos puntos de contacto, que a juicio del proponente comparten España y México, elementos que nos ayudaran a comprender mejor el imaginario del comportamiento corrupto que padecen ambos países tomando como referencia el trabajo de Fernando Jiménez y Vicente Carbona (2012, pp. 8-19). Sin duda el comportamiento corrupto parte en el imaginario colectivo



desde las entrañas del poder, variable que evidencia el desencanto de la sociedad para con sus gobernantes. Alcanzar una posición de poder parece ser, empíricamente, una empresa más de carácter económico que de alcance ideológico, por lo que la inversión en los costes de campañas electorales en ambos países es a primera vista un factor que incentiva y propicia la corrupción con el propósito velado no sólo de obtener prebendas electorales a partir del financiamiento electoral con recursos de procedencia dudosa sino de utilizar esa posición, a la que identificamos en términos económicos como “poder de mercado” para obtener lucros indebidos. El gravoso coste de la democracia electoral contemporánea ha orillado a la práctica cada vez más común de comprar votos para obtener un cargo público y con ello asegurar posiciones de poder. Este escenario a decir de los autores, nos lleva a un segundo elemento del imaginario colectivo, la idea de que el ocupante del cargo público se encuentra en la posición clave como agente corrupto para permitir la comisión de negocios lucrativos ilícitos. Dicha actuación se convierte en la secuela de la voluntad individual de aprovechar el cargo público para obtener beneficios particulares en detrimento de la integridad y dignidad de la función pública, práctica aceptada dentro de un margen de discrecionalidad y simulación que lleva aparejada una alto grado de impunidad. Aquí entra uno de los elementos del imaginario colectivo más difíciles de explicar, la generación de beneficios sociales y la aparente consecución de resultados que impactan en la sociedad mediáticamente a corto plazo, aunque a la larga sus efectos sean más nocivos que los beneficios obtenidos, degradando la calidad de las estructuras de gobierno al igual que las condiciones sociales de una comunidad al dar pauta a la formación de redes clientelares que asumen y aceptan la idea de la inevitabilidad de la corrupción, por lo tanto, cumplir con la legalidad parece ser la excepción.

Los elementos antes citados parecen estar enraizados en el imaginario colectivo de nuestra sociedad siendo parte de las reglas no escritas que permiten a unos escalar en el entramado institucional o simplemente a otros obtener una posición económica más beneficiosa dentro de la función pública. Las percepciones sobre la incidencia de la corrupción en las instituciones públicas es un común denominador de donde parte la idea generalizada de que la mayoría de los políticos están insertos en el medio para obtener privilegios en detrimento del bien común, tal y como lo evidencian barómetros nacionales e internacionales sobre percepciones y valores ciudadanos.

Sin embargo, es importante destacar que en México, como en muchos otros países, la actuación de las instituciones es parcial dado el alto grado de politización de éstas, propiciando una desigualdad de trato ante la gestión de las demandas ciudadanas, originando comportamientos paternalistas, en donde el cautivo ciudadano que actúa corruptamente está por encima del esfuerzo individual ante la gestión de sus necesidades.

Así, el desafecto hacia la política [y por ende a sus gobernantes] se traduce electoralmente en apatía y abstencionismo como resultado de esa disonancia que perciben los ciudadanos entre su ideal democrático (basado sobre todo en la idea de igualdad) y sus recelosas expectativas sobre la realidad de la política democrática; dadas las bajas expectativas que tienen sobre el grado de ajuste de la política real a su propio ideal de democracia, su reacción ante un escándalo (o una oleada de escándalos) de corrupción pareciera ser de “normalidad”. De modo que los escándalos confirman sus expectativas sobre los verdaderos motivos de los actores políticos (y el verdadero funcionamiento de las instituciones políticas) y, por tanto, no son excepciones ante las que haya que reaccionar para que todo vuelva a la “normalidad democrática” (*Jiménez, et al., 2012, p.18*).



3.2 ¿Cuál debiera ser por tanto la sanción ideal ante el comportamiento corrupto?

Partamos por discernir cuándo y bajo qué criterios debe el legislador ordinario intervenir a través del diseño normativo para modelar, prevenir y restringir determinadas conductas.

Rodríguez (2000) señala al respecto que, el ideal sancionador debe aspirar a la racionalidad de la infracción en relación con los objetivos finales de la norma en cuanto a su relación de compatibilidad entre proporcionalidad esperada por el daño causado o, mejor dicho, del desvalor de la acción, y la eficacia que se pretende alcanzar con ésta, es decir, el propósito de generar un efecto demostrativo sobre la sociedad para inhibir el comportamiento corrupto. En este sentido y siguiendo al autor, el legislador al momento de diseñar una norma jurídica debe considerar la naturaleza, los objetivos y las condiciones de aplicación de estas, de forma que el nivel esperado de cumplimiento sea el adecuado. Bajo la perspectiva del análisis económico del derecho podemos sugerir que el óptimo de una medida sancionadora no debe aspirar unilateralmente solo al aumento de las penas corporales como medida correctiva del comportamiento corrupto, sino también debe aspirar a encontrar un equilibrio entre la proporcionalidad que la conducta merece ser regulada para desincentivar su futura comisión, en relación con un sistema jurídico integral que prevenga, castigue y establezca medidas de seguridad para inhibir su comisión, es decir, lo que la sociedad desearía fuera el resultado coercitivo ante la comisión del comportamiento corrupto por parte de alguno de sus integrantes. La combinación de normas de responsabilidad e inalienabilidad, quizás permitan en el diseño normativo alcanzar la eficacia que se pretende para prevenir que el lucro obtenido por el agente corrupto no sea superior a la sanción establecida, introduciendo asimismo, mecanismos muy puntuales de compensación del daño generado como resultado del lucro obtenido. El posible conflicto entre eficacia y proporcionalidad obligaría a tomar decisiones de política legislativa que prioricen entre los distintos objetivos perseguidos para reciclar el contenido de las normas de inalienabilidad implicadas. La aparición de este conflicto revela algunas de las limitaciones del derecho sancionador, que resulta por sí solo incapaz de cumplir adecuadamente el objetivo de protección de derechos para el que fue creado.

En este sentido, buscar la unidad del sistema jurídico anticorrupción debe partir por encuadrar conductas que de origen son evitables, para luego definir qué sujetos son susceptibles de ser imputados, facultad que queda al arbitrio de los legisladores, los cuales cuentan con amplios márgenes de discrecionalidad para definir los conceptos normativos y por tanto las amplias lagunas jurídicas en la tipificación de actos de corrupción de servidores públicos como agentes privados, solo provoca que el sistema de procuración de justicia resulte completamente ineficaz en la disuasión e investigación de dichos actos. Es aquí en donde encontramos otro de los principales resquicios para prevenir y sancionar adecuadamente la corrupción, dado que como hemos ya mencionado, el alcanzar posiciones de poder se encuentra íntimamente relacionado con el ejercicio de prácticas corruptas que al final se traduce en un círculo vicioso que sólo cambia o encuentra puntos de quiebre con el arribo de nuevas élites al poder, las cuales como ha sido común en el sistema mexicano, se han dejado seducir potencialmente ante factores reales de poder como el crimen organizado, y con ello nuevamente generar vicios inconmensurables dentro de un círculo vicioso del cual resulta cada vez más difícil salir.

Distinto al caso mexicano, Europa da muestra de avances plausibles al incorporar en la Directiva 2005/60/CE relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero



para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, como sujetos imputables a las “personas del medio político”, considerando a aquellas personas físicas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas importantes, así como sus familiares más próximos y personas reconocidas como allegados. El sistema europeo va aun más allá en la Directiva 2006/70/CE por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE en lo relativo a la definición de “personas del medio político” entendiéndose por tales no solo a altos funcionarios, representantes electos y funcionarios del servicio público incluyendo diplomáticos y miembros de los consejos de bancos centrales sino también a miembros de los órganos administrativos, de gestión o de supervisión de empresas de propiedad estatal y, agrega, a los sujetos que participan en el despliegue de la conducta ilícita, como son las personas físicas que mantengan una relación notoria de carácter empresarial con las personas del medio político y que derivado de dicha relación hayan obtenido un beneficio indebido; figuras – estas últimas – poco exploradas en Latinoamérica cuya oportuna revisión evitaría el conflicto de intereses que a menudo acontece entre empresarios y altos funcionarios. Si bien es cierto que la discrecionalidad sin límites es uno de los problemas más serios en materia de gobernabilidad, el otro extremo, la excesiva regulación y rigidez administrativa, puede ser tan dañino como su opuesto. Así que la preocupación por asegurar una rendición de cuentas efectiva no debe llevarnos a crear obligaciones, reglas y trámites excesivos para los funcionarios públicos, que los desvíen del desempeño de sus tareas cotidianas pero sí acotar los resquicios legales que les permiten actuar fuera de la ley para obtener favores diversos es un planteamiento que no se puede evitar. Se dice fácil, pero en la práctica requiere equilibrar valores en conflicto, lo cual no siempre es sencillo, sin embargo, el caso europeo puede ser un ejemplo de buenas prácticas que ha acotado el margen de discrecionalidad de altos funcionarios en la lucha contra el lavado de dinero y que bien puede trasladarse al diseño normativo que pretenda prevenir y sancionar la corrupción.

Bajo el anterior planteamiento cabe cuestionarnos finalmente, si ha sido la exigencia social, externada en la opinión pública o el utilitarismo electoral de las élites políticas europeas el condicionante de estos cambios del orden jurídico para no dejar cabos sueltos en la cruzada contra la corrupción, toda vez que la amplitud y claridad para definir que debe entenderse por “*personas del medio político*” abre infinitamente las posibilidades para acabar con la impunidad y dignificar nuevamente el oficio del político.

De este modo, armonizar la Ley a partir de dignificar y vigilar el actuar del creador de las normas, es quizás una tarea pendiente para examinar con rigor en el modelo de rendición de cuentas mexicano.

No obstante la propuesta antes planteada, debemos hacer énfasis en que las medidas impuestas por el derecho sancionador en sus dos aspectos (penal y administrativo) han sido incapaces de desincentivar la comisión de conductas corruptas, independientemente del diseño normativo creado en diferentes latitudes, por ello, en este ejercicio de abstracción debemos orientar nuestros esfuerzos creativos para encontrar soluciones alternativas que vayan acompañadas a las normas punitivas; la creación de órganos autónomos y despolitizados de fiscalización son tan sólo un ejemplo de esas alternativas, aunado a la transferencia de mayores estímulos para la educación cívica como función socializadora que permita regenerar con valores el tejido social ante el fenómeno de la corrupción.



4. El caso mexicano y los retos futuros

En medio de las mayores crisis de seguridad que prima en México, los temas de corrupción e impunidad vuelven al debate público. Catorce años han transcurrido desde la primera alternancia en la Presidencia de la República. Tras el triunfo de la oposición sobre el hegemónico régimen del Partido Revolucionario Institucional [PRI] en el año 2000, devino una serie de reformas [incipientes] sobre transparencia en el ejercicio de gobierno, mismas que no fueron suficientes al grado de acabar ensombrecidas ante la creciente ola de violencia y la propagación de nuevos cárteles de la droga entre los años 2006 y 2012; un sexenio accidentado desde el cuestionado triunfo del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, hasta la militarización de las calles para restablecer el orden público, antesala del regreso del PRI al máximo mandato republicano en el año 2012, luego de un *in pass* como oposición.

Durante la alternancia, el impulso a un sistema más eficaz de Transparencia se convirtió en una de las herramientas más idóneas para conocer el actuar corrupto y simulado de autoridades públicas inmersas en el sincretismo y la opacidad. Sin embargo, la transparencia no fue en sí el fin último, al no ir acompañada con una reforma amplia que en principio dotara de autonomía al órgano encargado de garantizar su cumplimiento, sino que además definiera la rendición de cuentas y el combate a la corrupción como política estratégica tendiente a reducir la ilegalidad, fortalecer y eficientar las acciones del gobierno, y, por ende mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

México tiene enormes retos para recuperar la credibilidad y legitimidad de sus gobernantes iniciando por establecer normas claras para luchar contra la impunidad que ha permitido el contubernio entre autoridades y células del crimen organizado. En fechas recientes el Presidente Enrique Peña Nieto emprendió una serie de reformas estructurales de gran calado con el consenso de las principales fuerzas políticas del país, sin definir antes una estrategia objetiva para luchar contra la corrupción, lo que hace de éstas solo una nueva carta de navegación que quedará inserta en el papel de no concretar sus preceptos debido a que la implementación de acciones y reformas requiere [*perse*] de habilidades distintas a la práctica de negociación de votos en las cámaras legislativas, es decir, de operación política, y, en segundo lugar, de capacidad para gobernar; es aquí en donde el Estado mexicano encuentra su principal desafío de cara al futuro, lo que implica pasar del discurso retorico a la dialéctica política para construir un nuevo entramado institucional que obligue a todos los actores clave del sistema actuar con rectitud para garantizar una adecuada gobernanza en vez de utilizar al aparato estatal sólo como herramienta para conseguir prebendas electorales y beneficios lucrativos.

Ante este escenario, se discutió la articulación de un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional¹ establece la creación de un órgano con carácter de autónomo, responsable de combatir de manera eficaz a la corrupción, teniendo a su cargo tareas preventivas, de investigación y sanción de responsabilidades que deriven de hechos que configuren un comportamiento corrupto por parte de agentes públicos y privados. La reforma aprobada en diciembre del 2013 busca llevar a cabo una minuciosa revisión de la legislación secundaria para promover la simplificación de contenidos y figuras jurídicas, aun en estudio. Es de resaltarse que la reforma constitucional contiene dos enfoques: uno preventivo y otro de carácter punitivo; el primero se sustenta en los siguientes ejes: que el gobierno funcione bien; contar con controles que desalienten la corrupción; que las acciones gubernamentales sean transparentes; que los servidores públicos tengan incentivos para no corromperse; que la sociedad pueda monitorear y fiscalizar permanentemente el gobierno. Mientras que el



enfoque punitivo prevé que las instancias encargadas de fiscalizar, supervisar y controlar estén perfectamente coordinadas; que las instancias responsables de combatir la corrupción tengan adecuados y eficaces instrumentos persecutorios; que el marco jurídico sea claro, preciso y severo contra los actos de corrupción y, finalmente, que se persiga y sancione con igual dureza al sector privado.

Aprobada que ha sido la reforma constitucional, toca el enorme reto de armonizar las leyes secundarias para hacer realidad el espíritu de tan encomiable proyecto, existiendo puntos que deberán discutirse de manera muy puntual al seno del Congreso mexicano, entre los que podemos destacar que:

1. La propuesta parece una buena solución ante un problema endémico que afecta la economía a gran escala de México, sin embargo, queda la duda de la verdadera autonomía que gozará la fiscalía anticorrupción que se ha sugerido, dadas las malas experiencias que han ocurrido en donde los órganos autónomos acaban siendo cooptados y sometidos a los intereses de las élites en el poder a través de los partidos políticos.
2. La designación del titular y discusión de los perfiles de quienes encabezarán los órganos no puede darse bajo los procedimientos parlamentarios ordinarios, sino a través de sesiones públicas abiertas que permitan a los ciudadanos conocer el debate que sobre los perfiles de los candidatos se dé al interior de las cámaras. Es particular el caso mexicano, en donde la designación de altos funcionarios por el Senado Mexicano se realiza previo consenso de las élites en turno, las cuales de acuerdo al reglamento parlamentario solo hacen un pronunciamiento sobre las virtudes y calificaciones del funcionario que serán electos, sin señalar las causas por las cuales otros candidatos no fueron considerados, sembrando la duda en la idoneidad de los perfiles elegidos para ocupar cargos públicos.
3. La propuesta, no obstante de haber contado con el consenso de los líderes de las principales fuerzas políticas, duerme el sueño de los justos al no verse cristalizada como un tema de urgente y pronta resolución.
4. La propuesta de igual forma es criticada, en el sentido de que una comisión nacional anticorrupción que no trabaje de manera transversal y sistémica con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas resultará ineficiente para el cumplimiento de sus objetivos: la prevención, control y el combate a la corrupción.
5. Los mecanismos de sanción propuestos parecen propios de un sistema de normas inalienable, sin que exista la compensación del acto corrupto y sin que se explique la proporcionalidad de la medida punitiva frente a una acción culturalmente aceptada en México. Cabría preguntarse ¿cuáles serán los incentivos racionalmente aceptados para instrumentar una política de prevención y corrección de la conducta corrupta en México? Bajo la premisa de existir un sistema judicial politizado en sus resoluciones, mismo que inhibe que altos funcionarios sean procesados, juzgados y luego sancionados.

El debate al respecto es amplio y la academia ha sentado precedentes basados en modelos probados, sin embargo, la instrumentación del modelo mexicano anticorrupción dependerá mucho de la adaptación de éstos a la idiosincrasia y pasado histórico del país.

El parangón utilitarismo electoral y mercantilización de la política juegan un papel fundamental en la lucha contra la corrupción en cualquier latitud, y en México hay evidencia de que el costo de las campañas es varias veces más alto que el subsidio público destinado para edificar hospitales, autopistas, escuelas, etc., ello es reflejo de



que en la realidad la búsqueda del poder político se haya convertido en la lucha por tener espacios de poder y decisión. Quizás antes de avanzar en el debate de un Sistema Nacional Anticorrupción, México deba centrar el debate público en la exigencia de tener mejores gobernantes, representantes que rindan cuentas honestas de sus actos de manera permanente; en recuperar la dignidad de la política como única vía para dar el primer paso contra la corrupción, de nada servirán mecanismo de gobiernos, en apariencia, abiertos sin una auténtica transparencia y *accountability* alejada de la simulación y la proyectiva electoral de los actores políticos en turno.

Para que la rendición de cuentas sea un antídoto eficaz contra la corrupción, ésta deberá de ir más allá de una invocación discursiva para erigirse en un verdadero código de conducta enraizado en un sistema nacional. Un sistema nacional de rendición de cuentas es [por tanto] una política pública completa y articulada que parte de reconocer que la impunidad y la corrupción están neciamente arraigadas, y en contrapartida buscará integrar a todos los programas y mecanismos de control, fiscalización, prevención y sanción existentes, pero que como ha insistido la Red por la Rendición de Cuentas en México, están fragmentados y dispersos. Sólo así podrá establecerse un piso firme de prácticas que haga que la responsabilidad y sus consecuencias sean el eje y el propósito del servicio público, en todos sus ámbitos (*Peschard, 2014, 3 de noviembre*).

5. A manera de conclusión, la corrupción como pecado y fenómeno global

Hoy tenemos diversas posibilidades para transformar nuestra realidad y acercarnos a una nueva evolución social. La inmediatez en la relación representantes–representados o agentes-principal conforme a la Teoría de la Agencia nos brinda una oportunidad para encontrar novedosas perspectivas de nuestra realidad y sugiere la necesidad que impone el quehacer político de poner a los problemas en un contexto real a la luz de la sociedad reconociendo su fallos, para profundizar en las divergencias y encontrar los consensos necesarios para resolver problemas endémicos como la corrupción y la impunidad.

Los Gobiernos Abiertos son quizás una posibilidad para combinar el acceso a la información pública con el uso intensivo e inteligente de tecnologías de la información, aunado a la participación social continua en la determinación de prioridades en la agenda gubernamental para generar una buena gobernanza. Por tanto, el dilema de los políticos será seguir el pulso de la opinión pública sin perder la capacidad de reflexionar y modelar su comportamiento para fortalecer el Estado de Derecho.

Se acabaron los pretextos, los prejuicios y las pre concepciones: la corrupción no está en el gen humano como absurdamente algunos han supuesto, ni es un problema netamente cultural, sino todo lo contrario haya su fuente dentro de las fallas normativas que dan vida a las instituciones públicas; es por lo tanto, un problema que atañe a todas las sociedades y es a través de ejercicios académicos como éste el escenario ideal para formar a las generaciones del siglo XXI, para revigorizar la cultura de solidaridad, respeto y honestidad, como baluartes de nuestra evolución. Sin soslayar la idea central hasta aquí planteada, la lucha contra la corrupción es eminentemente una lucha política que debe iniciarse en las esferas del poder. Y resaltamos este punto, para subrayar la idea de que son las Universidades el espacio para cuestionarnos y reflexionar ¿Qué valores nos deben guiar como sociedad? ¿Qué principios éticos deben ejercer los ciudadanos en su vida diaria? y finalmente ¿Cómo manejarán la integridad que ella supone y qué aportes podemos hacer a la sociedad para transformar nuestro entorno?



En este sentido, una Ley que no cuente con los estímulos necesarios para desincentivar la comisión de conductas corruptas, simplemente serán la idealización de frases huecas, por tanto, la labor del operador legislativo debe orientarse hacia estándares más idóneos de actuación que partan por una clara y transparente rendición de cuentas de éstos frente a sus representados, desterrando de la creación legislativa los márgenes de opacidad y discrecionalidad que permiten la actuación de agentes corruptos.

Sin obviar que sólo se ha pretendido dar una aproximación a una de las más importantes variables del problema de la corrupción y parafraseando al político mexicano Diego Fernández de Cevallos (2014, 3 de noviembre), cabría decir que: “si la maldad se hallara solo en políticos y servidores públicos, con encarcelarlos y sustituirlos [en apariencia] todo se arreglaría; pero ésta [la corrupción] fluye por amplias arterias del cuerpo social. Es pandemia y, no habrá instituciones sanas sin sociedad sana... Solo así resistiremos la tentación de desvíos y tendremos instituciones fuertes, porque ante la disyuntiva de obtener lo indebido o mantener limpia la conciencia, optaremos por lo segundo para preservar el honor personal y el de México.”

La transparencia y la rendición de cuentas deben ser garantía y condición necesaria de la estabilidad y continuidad del Estado de Derecho, sólo a través de un Estado con sólidas capacidades institucionales la corrupción y la impunidad podrán ser combatidas eficazmente en México.

6. Bibliografía

Alcántara, M. 2013, *El Oficio de Político*, Tecnos, Madrid.

Aron, R. Trad. 1984, *El Político y el Científico*, Alianza, Madrid.

Beltrán del Río, P. ‘Nuestra pobre cultura del debate’ [en línea], *Excelsior.com.mx*, 12 de agosto de 2013, consultado: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/pascal-beltran-del-rio/2013>

Bustos, R. 2007, *Corrupción de los Gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario*. Revista Teoría y Realidad Constitucional, no. 19.

Fernández de Cevallos, D. 2014, “Es cuestión de honor”, México, *Milenio Diario*, Nov 3.

Jiménez & Carbona, 2012, “*Esto funciona así*”: *Anatomía de la corrupción en España*”, Revista Letras Libres, Dossier, febrero 2012, pp. 8 – 19, consultado: <http://www.letraslibres.com/revista/dossier/esto-funciona-asi-anatomia-de-la-corrupcion-en-espana>

Naím, M. 2013, *El Fin del Poder*, Debate, Madrid.

Peschard, J. 2014, “Rendición de cuentas: antídoto para la impunidad”, *El Universal*, Nov 3.

PERINA 1999, ‘*El papel de la OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo*’, Informe experiencias de modernización legislativa en América Central, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica.

Rodríguez, F. 2000, “*¿Puede el derecho sancionador frenar la corrupción? Reflexiones desde el análisis económico del derecho*”, en Rodríguez (ed.) *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar*, Ratio Legis, Salamanca.



Solis, A. 2002, *Reyes sin corona, rendición de cuentas y evaluación de resultados* [en línea], Costa Rica, consultado:

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Otras_publicaciones/Reyes%20sin%20corona.pdf

Sousa, M. 2013, *Equador*, Clube do Autore, Lisboa.

Secretaría de Gobernación 2012, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012* [en línea], consultado: <http://www.encup.gob.mx>

Torreblanca I 2013, 'El Congreso frente al ciudadano: una mirada a la rendición de cuentas de los legisladores', Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Torreblanca 2014, 'El cambio de paradigmas y la deconstrucción del poder', *EstoCreoBlogspot* [blog], consultado:

<http://estocreo-torreblak.blogspot.com.es/2014/10/el-cambio-de-paradigmas-y-la.html>

Legislación y Jurisprudencia

CPEUM Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2014, Proyecto de reforma y adición a los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la CPEUM [en línea], consultado:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/proceso_corrupcion.php

Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo. Diario Oficial de la Unión Europea.

Directiva 2006/70/CE del Comisión, de 1 de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de «personas del medio político» y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada. Diario Oficial de la Unión Europea.

Tesis 1ª. XXVII/2000, INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.



SISTEMA DE CORRECCIÓN DISCIPLINARIA DEL ESTADO DE BAHÍA: LÍMITES, POSIBILIDADES Y RESULTADOS

Paulo de Souza Nunes Filho

Licenciado en Administración de Empresas (UFBA); Especialista en Finanzas Corporativas (UFBA / Brasil); Máster en Gestión Estratégica (UFBA / Brasil). Licenciatura en Administración Pública (INA / Lisboa). Máster en Gestión Pública (ISG / Lisboa). Consejero del Consejo Regional de Administración del Estado de Bahía - CRA-Ba. Profesor del Instituto Adventista do Nordeste - IAENE. Auditor Judicial del Estado de Bahía. Superintendente del Departamento de Servicios Administrativos de la Administración del Estado de Bahía (2007/2008) y Corregidor General del Estado (2008/2011). Director de Administración y Finanzas de la Cía. de Proceso de Datos de Bahía (2011-2014). Cuenta con experiencia en la gestión pública, con énfasis en la planificación política y gubernamental, que actúa sobre los siguientes temas: Poder Judicial - Administración de Justicia, el control interno y la corrección.

Introducción

Para una mejor comprensión de la experiencia del Gobierno del Estado de Bahía, en la modernización de sus prácticas de gestión en materia de control interno, especialmente en el tema interdisciplinario, es necesario contextualizar sobre: la actividad de corrección; la estructura y el funcionamiento de los órganos de corrección que se encuentran en el Estado de Bahía; la creación del Sistema de Corrección Disciplinaria del Estado de Bahía y de su funcionamiento; y la estructura del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo del Estado.

Inicialmente, es importante aclarar que el término gobernabilidad significa más que gestión y más que gobierno. Nos remite a papeles preponderantes y los múltiples arreglos de diversos actores (Estado, tercer sector, mercado, etc.) en el desarrollo, la gestión de las políticas públicas y la prestación de servicios, característica del estado actual y el debate actual dentro del gobierno y la administración pública.

Los fundamentos teóricos de este trabajo están en la teoría de la gobernanza de los resultados que se basa en la adaptación de las estructuras de aplicación (dentro y fuera del gobierno) con la agenda estratégica del gobierno, tratando de garantizar la aplicación eficaz y evitar la fragmentación de esfuerzos. La búsqueda del establecimiento de un control sistemático que pueda proporcionar información acerca de la generación de resultados y esfuerzos y aun, pueda promover su apropiación por parte de la sociedad para generar responsabilidad, control y transparencia.

De este modo, el primer capítulo narra la historia y los desafíos de la reciente gestión pública en el Gobierno de Bahía. Asimismo, se pretende elaborar un perfil de la gobernanza en la actualidad en el que la mejora del desempeño es una preocupación central.

1. Las Actividades de Corrección

Se entiende por corrección el procedimiento para la aplicación de los principios y las normas que rigen la Administración Pública, especialmente los relativos a la legalidad, impersonalidad y moralidad, con la verificación en caso de su violación, la aplicación efectiva de las respectivas sanciones.



La corrección se preocupa, en esencia, con la preservación de la probidad administrativa. En la realización de acciones de corrección se debe dar énfasis a la prevención a través de la sensibilización de los directivos y funcionarios. Debe observarse la conducta ética y las normas disciplinarias. Del mismo modo, los métodos de fiscalización y las posibles sanciones deben ser divulgados adecuadamente. Unidades correccionales deben identificar las debilidades existentes en la administración pública y sugerir medidas adecuadas para remediarlas, así como el desarrollo de herramientas y rutinas capaces de prevenir la ocurrencia de infracciones.

Es pertinente señalar que la actividad de corrección, más allá de las medidas correctivas también requiere la adopción de actitudes y medidas para prevenir la mala conducta y el consiguiente perjuicio para el bien común.

Además de las actividades de investigación, control y remediación, la acción del gobierno debe identificar posibles fallos sistémicos en la operación de la maquinaria del gobierno estatal. En el contexto de disciplina es importante desarrollar sugerencias para las medidas administrativas que puedan prevenir o eliminar las posibilidades de violaciones y las infracciones administrativas, evitando la repetición de las irregularidades.

Por lo tanto, el Gobierno del Estado de Bahía, Brasil ha actuado con el propósito de:

- a) Desarrollar acciones de ejecución y el control del desempeño funcional y la conducta de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado;
- b) Recopilar y analizar información estratégica necesaria para la evolución de las actividades de corrección;
- c) Definir, estandarizar, organizar, regular, orientar y supervisar los procedimientos relativos a las actividades de corrección en el gobierno del estado; y
- d) Realizar estudios, evaluar y proponer medidas para mejorar las actividades del Sistema de Corrección Estatal.

1.1 Estructura y funcionamiento de los órganos de corrección del Estado

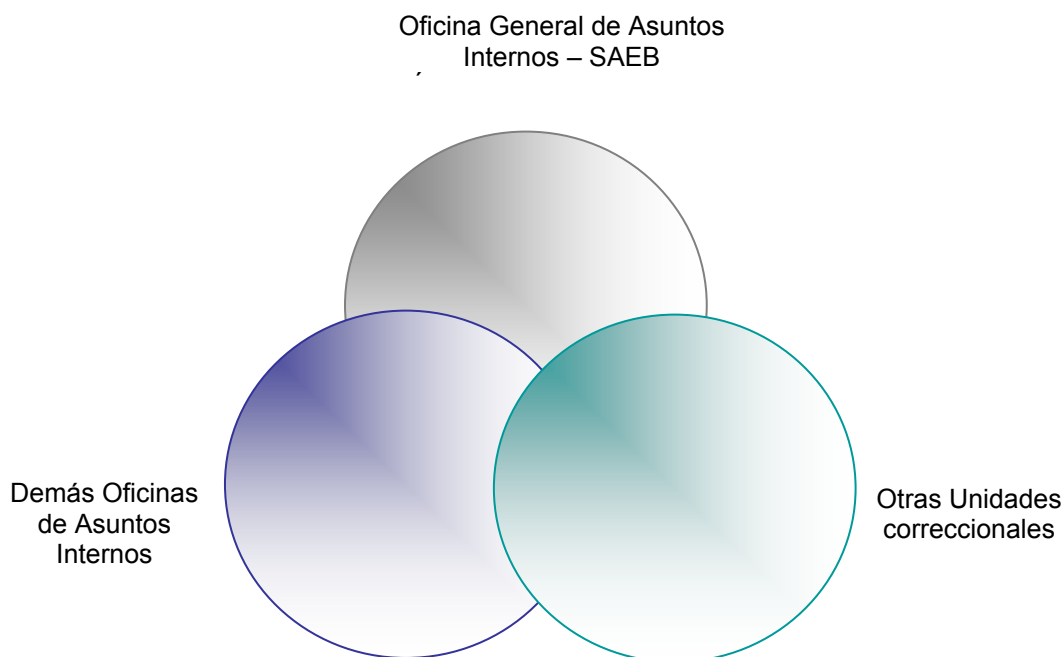
La estructura de corrección que se encuentra en el Poder Ejecutivo del Estado de Bahía se encontraba moldeada de manera tradicional como ocurre en la mayoría de los Estados Brasileños. Una estructura convencional con mayor énfasis en la seguridad pública que estaba compuesta por:

- a) Seis (06) Oficinas de Asuntos Internos en la Administración Directa del Estado, entre ellas cuatro (04) vinculadas a la Secretaría de Seguridad Pública;
- b) Una (01) Oficina de Asuntos Internos en la Administración Indirecta del Estado;
- c) Una (01) División del control interno – en el Fiscal General del Estado;
- d) Tres (03) Unidades de Corrección en la administración directa no formalizadas en el reglamento interno de sus respectivos departamentos y con diferentes clasificaciones jerárquicas y encuadernaciones. Para estos, se justifica la creación de Oficinas de Asuntos Internos formales con foco en el fortalecimiento de las acciones intencionales correccionales, así como el fortalecimiento del Sistema de Corrección Estatal.

La falta de unidad orgánica y de integración entre los organismos para el control de corrección no dio buenos resultados en la lucha contra la corrupción administrativa. Las acciones correccionales eran más a menudo reactivas, es decir, ocurridas después de las quejas formales en los respectivos órganos de control. Se muestra en la tabla 01 la representación gráfica de esta estructura correccional.



Imagen 01. Sistema de Corrección del Poder Ejecutivo del Estado de Bahia



Governo do Estado da Bahia. 2009

Bajo el Poder Ejecutivo del Estado, las acciones estratégicas que se llevan a cabo por el Sistema de Corrección Disciplinaria del Estado tienen la intención de cumplir con la responsabilidad de la ejecución de las tareas de carácter continuo, así como la ejecución de proyectos estratégicos destinados a la eficiencia y la eficacia en los mecanismos correccionales y de conducta disciplinaria y que son:

- a) reflejar las orientaciones contenidas en el Plan de Gobierno del Estado de Bahía "El fomento de la gestión pública con la democracia, la participación y la transparencia";
- b) centrar en el cumplimiento de la conducta ética de los funcionarios públicos que actúan de forma preventiva, apurativa y punitiva en relación a la mala conducta ética y legal;
- c) alinear con las directrices establecidas por el gobierno del Estado de Bahía, a fin de investigar y supervisar la investigación de irregularidades administrativas dentro del Ejecutivo del Estado;
- d) agregar valor al gobierno del Estado de Bahía y la garantía de una conducta transparente y ética en el servicio público; y
- e) obedecer y dar efectividad a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia.

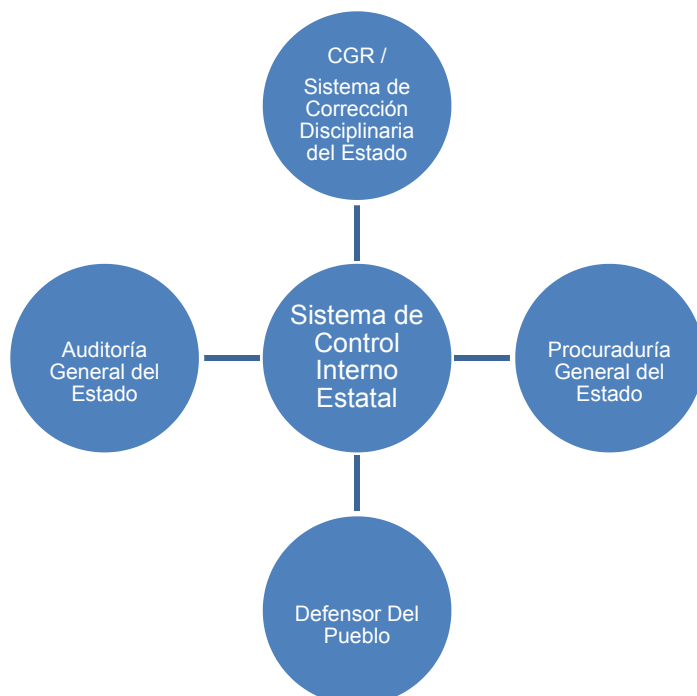
1.3 El Sistema de Control Interno del Estado de Bahía

Dentro del Poder Ejecutivo del Estado de Bahía, las principales acciones del Control Interno del Estado son la responsabilidad de los departamentos sistémicos: Administración (SAEB); de Hacienda (SEFAZ) y el Gabinete del Gobierno, a parte de la Procuraduría General del Estado, formando así la estructura del Sistema de Control Interno (imagen 02). El Estado de Bahía, a diferencia de la mayoría de los estados brasileños, no tiene siquiera una Contraloría General que pueda albergar a sus órganos



de control interno y establecer directrices para su actuación en la lucha contra la corrupción y la mala conducta administrativa.

Imagen 02 – Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo do Estado da Bahía



Gobierno del Estado de Bahía. 2010.

En relación a los departamentos sistémicos, las acciones que se desarrolladas se dieron, especialmente, a través de las siguientes unidades administrativas:

- a) La Oficina General de Asuntos Internos - CGR, creada en la estructura orgánica del Departamento de Administración, tiene como objetivo monitorear y controlar la acción funcional y la conducta de los servidores públicos del Poder Ejecutivo del Estado, como órgano central del Sistema de Corrección Disciplinaria del Estado;
- b) El Auditoría General - AGE vinculada a Hacienda - SEFAZ, tiene como objetivo examinar los actos y hechos de los órganos administrativos y financieros, le compete examinar y evaluar los controles internos ejercidos por los órganos de la administración directa e indirecta, además de realizar en los órganos y entidades, de oficio o petición de la autoridad competente, auditorías periódicas o especiales;
- c) El Defensor del Pueblo - OGE, unidad administrativa que pertenece a la estructura organizativa de la Casa Civil (gabinete del gobierno), es un mecanismo importante para escuchar a los ciudadanos, ya que permite expresar sus inquietudes y proporcionar información para mejorar los servicios públicos, además de ser un gran aliado en la mejora de la gestión. Tiene como objetivo promover la ciudadanía; recibir, enviar y realizar un seguimiento de las quejas, así como representaciones en contra de ejercicio negligente o abusivo de oficinas, puestos y funciones en la administración.



En el segundo capítulo, se describen algunas de las principales metodologías de gestión utilizadas en la Administración Pública y en el sector privado. El análisis de estas metodologías, que representaron importantes avances en la gestión, pone de manifiesto la importancia de la adopción de modelos integrales e integradores que son capaces de superar las especificidades y/o restricciones existentes entre los distintos enfoques.

2. La Fundamentación Teórica

Según Martins y Marini (2010), la consolidación de los ideales del Estado de Derecho y el estatus social, considerada herramientas esenciales para promover el bienestar y el desarrollo, claman por el desarrollo de modelos eficaces de gobernanza para los resultados.

Una característica notable del contexto contemporáneo es la transformación. La democracia como un valor cada vez más consolidado a partir de la afirmación de la ciudadanía, de la expansión de la participación popular, del desarrollo del espacio de la sociedad civil y de la defensa de los derechos humanos, aunque un contexto desigual, caracterizado por prácticas no siempre consistentes con estos principios.

Y, en particular, para los fines de este trabajo, cambia rápidamente el papel del Estado (que deja algunas funciones, asumiendo otras), lo que requiere, como consecuencia, la necesidad de ajustamiento de modelos de gestión públicos para satisfacer los nuevos tiempos.

2.1 Las trayectorias recientes de la evolución de la Administración estatal y la gestión pública.

El Estado Moderno es una invención cuyo propósito era hacer posible la vida en la sociedad. En este sentido, requiere la existencia de una entidad que podría someter a las personas a las reglas de conducta para someter a la naturaleza individualista del ser humano por el bien de la colectividad.

Entre el punto de partida, el modelo de Estado Patrimonialista Pre-Moderno y el punto de llegada, el Estado Contemporáneo Post-Moderno, pasaron tres siglos de aplicación del Estado moderno, que tiene, a su vez, tres momentos muy característicos:

- I. El nacimiento y la consolidación del Estado moderno;
- II. La crisis del Estado; y
- III. La Reforma del Estado.

Debido a que es un proceso, la aplicación del Estado Moderno ha estado ocurriendo de muchas maneras en diferentes contextos. El Estado Patrimonialista, a su vez, tiene dos características básicas:

- a) La Captura de intereses particulares (dentro o fuera del Estado);
- b) La falta de reglas universales, situaciones casuísticas personalistas y predominantes.

También, de acuerdo con Martins y Marini (2010), el nacimiento del Estado de Derecho ha estado marcado por los movimientos revolucionarios que promovieron salidas del régimen patrimonial, como el inglés, francés y la revolución americana. A partir de los elementos resultantes de estos movimientos (el parlamento representativo con poder de decisión, el equilibrio de poderes entre parlamento y federación) se erigió el Estado democrático de derecho, que culminó en el logro de su ideal: garantizar los derechos



basados en el universalismo de los procedimientos, por lo que el carácter patrimonial quedó de forma residual.

La consolidación del Estado Moderno representó la implementación del ideal del imperio de la ley, con el reconocimiento de los derechos civiles y, después, los derechos políticos – a medida que la idea de la democracia avanzaba. La ausencia absoluta de iniciativas de gestión de orden social o económico acerca esta estrecha concepción del Estado de Derecho a la noción del Estado Liberal, que se encarga sólo de hacer cumplir las leyes para garantizar los derechos civiles.

Otra faceta de la consolidación del Estado Moderno es poner en práctica el ideal de estatus social (reconocimiento de los derechos sociales) como una forma de apoyar el desarrollo de la economía de mercado y los procesos resultantes de la urbanización y la transformación de las familias. El Estado, por así decirlo, debe proporcionar mínimamente la educación, la salud y el bienestar, como un medio para calificar a sus ciudadanos a participar en la sociedad. El primer gran momento de la consolidación del Estado de Bienestar se inició desde el avance de la Revolución Industrial en la segunda mitad del siglo XIX; la segunda, desde la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial. Estos dos últimos eventos, en particular, tienen que incorporar (más específicamente el concepto de Bienestar) estatus social, además de la gestión del orden social, el concepto de gestión de orden económico, en consonancia con las ideas keynesianas, la creación de un ciclo de expansión y el crecimiento de las funciones del Estado en la línea de desarrollo.

De un modo diferente del Estado Liberal, el Estado de Bienestar y desarrollo requería una fuerte presencia administrativa, tenía características de la administración burocrática clásica (legalidad e imparcialidad) e hizo uso de las nuevas tecnologías de gestión de los años 1930 a 1950 como describe Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (2003).

Sin embargo, el mundo que salía de los años 70 inauguraba el discurso de la crisis del Estado, el segundo momento de la transición de Pre-Estado Moderno Estado Post-Moderno. Las crisis del petróleo de la década de 1970, las primeras crisis de liquidez de la década de 1980, el surgimiento de la nueva economía de la sociedad del conocimiento, los retos y la inestabilidad política de la década de 1960, el inicio de la globalización (caída del patrón oro, el dólar y la barrera de movimiento de dinero entre países) se encuentran entre los principales temas de contexto.

En este nuevo mundo, el Estado comenzó a ser tratado más como un problema que como una solución, evitando que el desarrollo del mercado y cuestionado en cuanto a fiabilidad y eficiencia de sus instituciones. La solución es menos gobierno, más mercado y más asociaciones, que culminó con un tercer movimiento en la trayectoria del Estado Moderno: la reforma del Estado. En consecuencia, varias iniciativas de reforma del Estado en el mundo pueden destacarse con diferentes transformaciones generadas (Reino Unido, EUA, Nueva Zelanda, Australia, Francia y Chile).

Entre los movimientos de reforma, la experiencia anglo-americana con el ajuste fiscal, con la mejora de eficiencia tenía un fuerte atractivo como paradigma, en la medida en que se convirtió en condición para el apoyo de los organismos multilaterales de crédito.

La llamada nueva gestión pública (un conjunto de tecnologías innovadoras de gestión aplicadas al estado y sus organizaciones en los años 1980 y 1990) es el modelo de gestión adoptado por la reforma del Estado. Comenzó el ideal neoliberal de reducción de personal, de eficiencia y de control de servicios, abogando por la aplicación de la



tecnología de la gestión privada en el sector público, pero pronto se expandió en múltiples direcciones, buscando mejorar la calidad de los servicios y políticas públicas, así como, un estado democrático más sólido y ciudadano.

La trayectoria completa del Estado Moderno revela una evolución marcada por distintos factores y contextos, pero guiado por los ideales de piedra: la democracia y el universalismo de los derechos (civiles, sociales, republicanos), los que permanecen en el diseño del Estado Post-Moderno. Lo que cambia con el tiempo en estos diferentes modelos de estado es el camino, los medios y las formas más efectivas para alcanzar estos ideales, los medios y las formas más efectivas, estimuladas por el avance de la nueva gestión pública hacia una gobernanza social, tal como se detalla más adelante.

2.2 El Estado y la gestión pública: agenda y determinantes.

El Estado Post-Moderno contemporáneo hereda los ideales del Estado moderno, pero hace frente las condiciones complejas que plantean retos y perspectivas inusuales, define Emery, Y. (2005).

El primer factor determinante es la crisis de la reforma del Estado. La adherencia al patrón predominante de ajuste y eficiencia de shock fiscal puede haber generado efectos positivos significativos en términos macroeconómicos, pero los costos de oportunidad generados - especialmente en relación con los contextos sometidos a condiciones de alta pobreza y la desigualdad, en el que el criterio de eficacia superpone a la eficiencia. En segundo lugar, muchos de los efectos beneficiosos observados en la economía mundial se llevaron a cabo mucho más por una reestructuración más productiva del mercado, por la nueva economía y por las burbujas de consumo y producción que por los efectos fiscales de las medidas implementadas. En cualquier caso, el reto del aumento de la generación de bienestar y desarrollo fue ampliado.

El segundo factor es la aparición de problemas mundiales relacionados con el clima, la seguridad, la salud y la volatilidad del mercado, y las integraciones que requieren intervenciones que van mucho más allá de los estándares habituales de gestión de políticas públicas confinados a los Estados-nación o los Estados.

El tercer factor es la expansión de la democracia y los valores democráticos en todo el mundo que si no lo son en calidad, en la forma de gobierno se admite que es casi un grito sin fronteras (teniendo en cuenta la penetración de los medios de comunicación y la internet) para aumentar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

También de acuerdo con Emery, Y. (2005), el mundo contemporáneo impone arreglos de gobernabilidad no sólo estatales para hacer frente a problemas complejos. Estos acuerdos requieren un modelo de gobierno social, en lugar de la gestión típicamente pública, la puesta en funcionamiento un tipo de estado de la red, con carácter consensual, contractual y relacional, que se caracteriza por la co-producción y co-gestión de las políticas públicas para los arreglos múltiples-institucionales entre el Estado, el sector privado y el tercer sector. Se destaca la necesidad de un equilibrio institucional entre los poderes de estas esferas, ya que cada uno tiene limitaciones y ventajas comparativas. Así, por ejemplo, el estado promueve la equidad, pero es menos eficiente, mientras que el mercado tiene una gran eficiencia, pero es insensible a la equidad. El tercer sector es virtuoso porque es el dominio del valor de la causa, pero su naturaleza no es el imperio de la ley.

Otra cuestión clave es la superación de las reformas de la primera generación y la aplicación de las reformas de la segunda y tercera generaciones. Las reformas de primera generación (1980 y 1990) tuvieron una postura esencialmente económica y



fiscal, sin una preocupación central en la generación de resultados. Las reformas de segunda generación, por otra parte, que surgieron en vísperas de este siglo de las organizaciones son un desafío de alta complejidad técnica y política, y como un proceso, nunca completo, aunque en el siglo XXI, se dirigen hacia la promoción del desarrollo y el fortalecimiento institucional. Recientemente, la crisis de 2008 marcó la llegada de una nueva generación de cambio basado en la reafirmación del papel del Estado, destinado a apoyar el mercado, promoviendo: una reordenación de funciones y la regulación como una manera de reestructurar su modelo operativo e ineficiencias; la mitigación de los efectos sociales negativos; la búsqueda de la construcción del futuro en la nueva base tecnológica; y la conservación de los recursos naturales.

La llegada de una nueva administración para el desarrollo es otra de las características de la gestión pública contemporánea. La antigua administración del desarrollo se basa en una idea nacionalista, xenófoba y autóctona de desarrollo. Creación de una dicotomía entre el desarrollo económico y el desarrollo social siguiendo un modelo de planificación tecnocrática y centralizada desde una fuerte agencia de planificación central.

La nueva Administración del Desarrollo se basa en un concepto de desarrollo abierto, en un contexto de globalización, la integración e interdependencia. Trata de abordar, de manera integrada, la dimensión del desarrollo económico, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental. También asigna papel central al Estado, en una línea de Estado-red, un elemento concertador, activador y conductor de las capacidades del mercado y la sociedad civil. Esta realidad requiere el desarrollo de modelos integrados de gestión de los resultados - conjuntos sistemáticos y coherentes de prácticas que busquen mejorar el desempeño de los gobiernos, mercados, organizaciones de la sociedad civil y personas que, de manera integrada, para solucionar los problemas colectivos complejos.

Una visión general de esta transición de un Estado Patrimonialista Pre-Moderno hacia un Estado Contemporáneo Post-Moderno demuestra que es un proceso continuo y sin terminar, pero con conductores transparentes con el fin de construir un Estado democrático de derecho (garantizando derechos civiles, políticos, sociales, republicanos), los derechos que constituyen, junto con los actores sociales pertinentes en un activo promotor de desarrollo en beneficio de los ciudadanos.

En muchos países, el momento histórico actual puede ser descrito como un cruce de caminos. El reto de la modernización de la gestión pública es transformar y consolidar la democracia, una burocracia que, en su contenido, aún tiene rasgos patrimoniales y, en forma, líneas ortodoxas. Y hacerlo incorporando las tecnologías emergentes de forma correcta y en la dirección del fortalecimiento de las instituciones del Estado para que se pueda consolidar un Estado democrático capaz de generar desarrollo. Y hacerlo también es solucionar los problemas, que se basan en diagnósticos que indican su extensión adecuada y permiten una solución de priorización (modelos, herramientas, etc.). Lo hacen debido a que también significa procesos de transformación adecuados, la movilización de actores clave dentro y fuera de la burocracia para comprometerlos con el cambio. Hacerlo en la dirección de un estado capaz de generar desarrollo, con y desde el mercado y el tercer sector, requiere un proyecto de país que es más que un proyecto del gobierno, a pesar de que son los líderes ejecutivos elegidos los que los articulan, negociando e implementándolos. Un proceso amplio e integral de transformación institucional que la naturaleza (en las perspectivas globales del Estado y cada una de sus organizaciones) es un reto de alta complejidad técnica y puede recoger los frutos esperados.



3. La Gestión Pública, El Gobierno del Estado de Bahía y El Sistema de Corrección Estatal.

La actuación diferenciada del Sistema de Corrección del Estado inició en la planificación del órgano central, que incluye la identificación de los principales riesgos y problemas y sus causalidades (Cuadro 02) en la materia disciplinaria y el desarrollo de proyectos y / o soluciones estructuradas. El uso de herramientas de gestión, como la planificación también permitió el desarrollo de diferentes estrategias que faciliten el proceso de cambio cultural necesario para crear soluciones permanentes.

Cuadro 02 – Principales problemas y Causalidades

Problemas	Causas		
Elevado número de irregularidades practicadas por servidores estaduais	Desconhecimento das normas Legais e disciplinares do estado	Inexistência de mecanismos de acompanhamento da conduta dos servidores estaduais	Baixa remuneração dos servidores estaduais
Baixa capacidade de Apuração, punição e Prevenção das irregularidades Praticadas por servidores estaduais	Burocracia excessiva e Legislação disciplinar Pouco eficiente	Inexistência de mecanismos De acompanhamento da conduta Dos servidores estaduais	Baixa motivação dos servidores estaduais
Inexistência de informações Sistematizadas e estatísticas Sobre a conduta dos servidores estaduais	Falta de comunicação entre As diversas instâncias Correicionais	Inexistência de mecanismos De acompanhamento da conduta Dos servidores estaduais	Ausência de padronização dos Procedimentos na área Correicional
Inexistência de intercâmbio De informações e ações Conjugadas entre os Entes governamentais	Falta de comunicação entre As diversas instâncias Correicionais	Inexistência de um sistema Correicional	Inexistência de uma cultura Organizacional para troca de Informações

Gobierno del Estado de Bahía. 2008.

Después de que el desafío inicial de la búsqueda de información fiable que permitió un diagnóstico asertivo se esbozaron proyectos y estrategias de acciones que mitiguen los problemas identificados. En este sentido, se identificaron 03 dimensiones de acciones: Tecnológico e infraestructura; estratégico, operativo y regulatorio / legal. Dentro de estas dimensiones, se desarrollaron 07 macro proyectos. En la dimensión tecnológica e infraestructura: Sistema de corrección; formación disciplinaria y sistema de información; en la dimensión estratégica y operativa: Las relaciones institucionales y las operaciones correccionales; la dimensión normativa / legal: Conducta disciplinaria y la legislación disciplinaria.

El siguiente paso fue ampliar la participación de diversas autoridades correccionales en el proceso de planificación del gobierno en el área de control interno. Por lo tanto, se propuso la construcción de un sistema de planificación estratégica para la Corrección del Estado consolidado resultante de la planificación de todas las instancias del proceso correccional del estado. Este plan presenta objetivos estratégicos, los objetivos operacionales y las acciones para el Sistema de Corrección, para el período 2009-2010, y que son los que guían los planes tácticos de las diversas unidades correccionales y sus respectivos presupuestos.



Hacemos hincapié en que la construcción de este proceso fue el primer experimento en esta dirección y vislumbró ofrecer una mayor organicidad y la sinergia entre las acciones de las unidades correccionales del Estado, manteniendo, sin embargo, la independencia de acción de las áreas involucradas. Cabe destacar la definición de la misión y visión del Sistema de Corrección del Estado.

3.1 La Misión del Sistema de Corrección del Estado

Proporcionar a la Administración Directa, Autárquica y Fundaciones los procedimientos y mecanismos para el seguimiento y control de desempeño funcional y conducta de acuerdo con la política del gobierno y observando el principio ético y la promoción de la justicia con celeridad.

3.2 La Visión del Sistema de Corrección del Estado

Ser reconocido como un modelo eficaz para el sistema general de corrección en el Poder Ejecutivo del Estado que promueve la integración de las actividades de prevención e investigación de irregularidades cometidas por servidores públicos y gestionados para resultados.

3.3 Los límites y posibilidades de actuación del Control Interno

La configuración de un Sistema de Corrección Estatal, bajo la coordinación de un organismo central amplió los límites de la acción de los órganos de control interno mediante la introducción de nuevas prácticas de gestión en materia de control de las diferentes prácticas administrativas vigentes hasta aquel momento. La acción tradicionalmente reactiva y punitiva de los órganos de control cambió para prácticas de gestión proactiva, planificada, coordinada y con foco preventivo.

Las acciones proactivas fueron respaldadas en la identificación de riesgos efectuada en el diagnóstico inicial y quien introdujo la práctica de realizar inspecciones correccionales a fin de verificar posibles irregularidades. Este riesgo mapeado señaló tipos de irregularidades que son más probables que ocurran como el ausentismo de maestros y médicos, acumulación irregular de las funciones públicas, alto número de licencias médicas ilegales, etc....

La planificación de las inspecciones de corrección permitió la identificación de un mayor número de casos de irregularidades y no sólo las situaciones específicas obtenidas a través de informes sistemáticos.

Un segundo factor importante fue la ejecución de una acción articulada internamente entre los órganos de control interno del gobierno y también de organismos de control de otras esferas del poder. Todavía es objetivo de una acción gubernamental del Estado de Bahía ampliar las relaciones institucionales de control y de corrección entre el gobierno federal, Estado y municipios con el fin de intercambiar información y de fortalecer su área de actuación. Esta relación es de importancia fundamental ya que la actividad y el control de la corrección requieren:

- a) Recopilar y analizar información estratégica necesaria para las actividades de desarrollo de la Oficina General de Asuntos Internos del Estado;
- b) Intercambiar informaciones y metodologías con los organismos y entidades de las instituciones gubernamentales y privadas que realizan actividades de investigación y de inteligencia, con el objetivo de intercambiar y cruzar la información estratégica y la obtención de los conocimientos técnicos necesarios para las actividades de la Oficina General de Asuntos Internos del Estado.



Por lo tanto, el intercambio técnico y científico, con el objetivo de desarrollar las capacidades profesionales y la mejora de las actividades del sistema de control interno fue esencial para una actuación diferenciada. Asociaciones importantes se establecieron entre los organismos de control en las distintas esferas de poder con la celebración de acuerdos de cooperación técnica:

- a) Controlaría General del Gobierno Federal – CGU: promoción del intercambio técnico, científico y cultural, el desarrollo de las competencias profesionales y la mejora de la evaluación de las actividades correccionales. Este acuerdo técnico permite el suministro de datos e información para apoyar las actividades correccionales del Estado de Bahía, la capacitación del personal integrados con lo propósito de la formación y actualización técnica y el intercambio de profesionales.
- b) Instituto Nacional de Seguridad Social - INSS Autoridad del Ministerio de Seguridad Social - MPS: acciones para la acumulación de los cargos públicos y de las pensiones públicas en el régimen de pensiones de derecho público y privado, así como confirmación de los óbitos ocurridos y la violación de la legislación vigente. Este acuerdo técnico permite el intercambio de información para identificar la aplicación indebida de un cargo público, así como la compatibilidad de la carga de trabajo, la acumulación de las pensiones en el sistema privado y el público y para promover el intercambio de información y experiencias relevantes para el desarrollo de las misiones institucionales entre las partes convenidas;
- c) Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión: El acceso a los sistemas de bases de datos gestionados por estas entidades. Se destaca por ser acuerdo que amplía las posibilidades técnicas de detección de enlace múltiple ilegal de los servidores públicos entre las dos esferas de poder. El cruce de las bases de datos se realiza a través del análisis de la Gestión Integrada de Recursos Humanos (SIAPE) del Gobierno Federal y de los Recursos Humanos Integrados del Estado de Bahía (HRM), que ayuda la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas, incluyendo el desarrollo de los procedimientos para la determinación y la acumulación de cargos públicos remunerados.

Las asociaciones realizadas con las agencias federales llevaron a una mejora del desempeño del Sistema de Corrección del Poder Ejecutivo, que unificó las acciones correccionales emprendidas por diversas unidades gubernamentales, tanto de la administración directa, como de sus autarquías y fundaciones. A nivel estatal, la Oficina General de Asuntos Internos del Estado interactuó permanentemente con la Defensoría Pública del Estado, la Auditoría General y el Defensor del Pueblo con el siguiente curso de acción:

- a) El Defensor Público del Estado: Colocación de los defensores públicos gratuitos para los servidores procesados que no tenían manera de pagar los honorarios legales, garantizando así, sobre todo, el derecho a la defensa legal y el contradictorio. Esta colaboración se inició en julio de 2008 con la introducción de 22 procedimientos administrativos disciplinarios que surgen en Juazeiro (ciudad del Estado de Bahía), y continuó en 2009, con 347 procedimientos disciplinarios administrativos iniciados por la Oficina General de Asuntos Internos del Estado;
- b) La Procuraduría General del Estado - PGE: Agencia directamente conexas del Gobernador y que tiene como objetivo la representación judicial y extrajudicial del Estado de Bahía y el asesoramiento jurídico a los órganos del gobierno del



Estado. La PGE realiza el asesoramiento técnico y legal para el Sistema de Corrección del Estado a través de consultas legales realizadas por CGR, así como, la emisión de dictámenes sobre los asuntos en los procesos de conducta disciplinaria de los funcionarios públicos, actúa también analizando los ilícitos funcionales registrados en la sindicación y en los procedimientos administrativos sancionadores;

- c) El Defensor del Pueblo del Estado - OGE: Además de ser un instrumento de control social de los actos administrativos del gobierno, también, es el medio de comunicación directa entre el Ciudadano y el Gobierno. El Defensor del Pueblo ayuda con la Oficina General de Asuntos Internos del Estado para reenviar las manifestaciones de los ciudadanos inherentes a la realización de prácticas ilegales hechas por servidores públicos y todos los asuntos relacionados con sus áreas de actuación. Esta relación es basada principalmente por la liberación de las denuncias de la base de datos de eventos registrados, desde el Sistema de Gestión Pública y Defensor del Pueblo - TAG, contribuyendo así a la mejora de los servicios y para el combate la corrupción y los actos de mala conducta administrativa, además de garantizar la respuesta de los ciudadanos a su manifestación

También cabe destacar el acuerdo establecido por el Consejo Nacional de Secretarios de la Administración del Estado - CONSAD con otros gobiernos de los Estados Brasileños que permitieron el intercambio de información y experiencias en el área de control. La celebración de estos son acuerdos técnicos y asociaciones a nivel federal, estatal y municipal apuntalan la planificación estratégica del Sistema de Corrección del Estado, ya que la información recogida sirve para subsidiar decisiones con propósitos correccionales y de inspecciones, así como, para la investigación de posibles irregularidades.

4. Los Logros

Los resultados obtenidos por el Gobierno del Estado de Bahía, frutos de la introducción de nuevas prácticas de gestión, son importantes y trascienden los aspectos meramente materiales. El propósito más elevado, tal vez, se encuentra en el comienzo de un cambio cultural dentro del sistema público.

Las inspecciones correccionales realizadas dentro de los treinta (30) meses de funcionamiento de la Oficina General de Asuntos Internos del Estado y la consiguiente presentación de los informes a los directivos de los órganos son factores que están provocando el cambio de cultura en relación con la conducta profesional de los funcionarios públicos inspeccionados. Dichos informes contienen recomendaciones relativas a las irregularidades y la necesidad de un procedimiento administrativo disciplinario. Esta evidencia de cambio cultural se evaluó mediante los resultados obtenidos en las nuevas inspecciones correccionales y también las declaraciones de administradores de estos órganos, que para el Gobierno del Estado es una evaluación cualitativa importante.

En el área de la educación, antes de la ejecución de las operaciones correccionales y las inspecciones, entre otras irregularidades identificadas, fue identificado que parte de los servidores estuvo ausente de su puesto de trabajo o ha tenido de baja frecuencia en el lugar de trabajo. A partir de los testimonios de los directivos responsables de estos servidores, se produjo una mejora en la conducta disciplinaria y el comportamiento de los servidores que se han sometido a las inspecciones, cumpliendo así con los deberes de empleo.



En el área de salud, a través del testimonio de los gerentes de las unidades administrativas inspeccionadas y datos estadísticos, también se identificó el cambio cultural de los resultados registrados en 04 hospitales en el Estado después de la finalización de las operaciones correccionales en 2008 (Operación Dos de Julio) y 2009 (Operación Carnaval). En 2009, se observó que la cantidad de servidores públicos presentes en cada uno de los hospitales relacionados fue mayor y se encontró, comparativamente, el promedio de ausentismo se redujo de 11.02% a 4.65%, como se muestra en la Tabla 02.

Tabla 02 - Comparativo de Absentismo en hospitales inspeccionados

Nº. de ordem	Unidades hospitalares Estaduais	Operação Correicional Dois de Julho - 2008			Operação Correicional Carnaval – 2009		
		Nº. Servidor (escala)	Nº. Ausent e	% Absen teísmo	Nº. Servidor (escala)	Nº. Ausente	% Absen Teísmo
1.	H. Geral do Estado	331	12	3,61%	501	12	2,40%
2.	H. Geral Roberto Santos	215	67	31,16%	373	22	5,90%
3.	H.Geral Ernesto Simões	87	4	4,59%	151	6	3,97%
4.	H.Geral João Batista Caribé	85	4	4,70%	111	7	6,31%
Total	-	718	87	44,06%	1.136	47	18,58%
Média	-	179	22	11,02%	284	12	4,65%

Gobierno del Estado de Bahía. 2009.

Por lo tanto, el Gobierno del Estado de Bahía, a través de su Sistema de Corrección del Estado, ha ampliado sus acciones en la búsqueda del cambio cultural, sobre todo de los servidores inspeccionados, siempre con el objetivo de celo por la preservación de la probidad administrativa. Parece que los resultados obtenidos con las inspecciones correccionales han sido uno de los factores que favorecen el asentamiento de las anomalías identificadas, además de servir como medida preventiva.

Además de su acción preventiva y para proporcionar cambios de comportamiento por parte del servidor, la actuación de la Oficina General de Asuntos Internos del Estado ha logrado resultados concretos, como el saneamiento de las irregularidades, la economía en los pagos en exceso y la cualificación del gasto público confirmando la importancia de la implementación de un sistema coordinado para la corrección y la introducción de nuevas prácticas de gestión.

Durante los últimos treinta (30) meses del Gobierno del Estado de Bahía, fueron realizadas 31 operaciones correccionales (Cuadro 05 – años 2008 y 2009) en los órganos y entidades del Poder Ejecutivo del Estado, cuyo trabajo se centra en la verificación de la frecuencia; acumulación de posiciones; validación de personal; regularidad de las concesiones de licencia por enfermedad; regularidad de la dependencia de los servidores del Plan de Salud Público; enlaces múltiples; Validación de los fichajes del Régimen Especial de Derecho Administrativo - REDA, entre otras acciones correccionales indispensables para mantener una conducta apropiada del servidor público activo y prevenir posibles irregularidades dentro de la gestión estatal. Las operaciones se llevaron a cabo en 826 órganos siendo que 58.687 funcionarios



públicos fueron inspeccionados de acuerdo con la definición anterior de la finalidad de la operación prevista para la corrección, así como de los criterios y prioridades establecidas.

Cuadro 05 – Inspecciones correccionales realizadas por la Corregedoria General

Exercício	<i>Inspeções Realizadas</i>	Órgãos Inspeccionados	Servidores Inspeccionados
2008	14	349	31.375
2009	12	477	27.312
Total	26	826	58.687

Gobierno del Estado de Bahía. Brasil. 2010.

El Gobierno del Estado, a través de la Oficina General de Asuntos Internos del Estado, presentó 341 procesos disciplinarios administrativos (Cuadro 06), debido a la verificación y la identificación de las pruebas de irregularidades funcionales. Por otra parte, el resultado de las inspecciones y los procedimientos administrativos disciplinarios, la Oficina General de Asuntos Internos del Estado promovió 786 despidos y renuncias de servidores debido a la verificación funcional y prueba de irregularidad. Por lo tanto, R\$ 22.900.000 fueron salvados directamente a través de la purga de las irregularidades detectadas.

Hacemos hincapié en la importancia del tratamiento de la información obtenida en el desempeño y funcionamiento del Sistema de Corrección del Estado. Los temas centrales como el proceso de análisis de la información de los recursos y de la tecnología de la información y sus principales herramientas, como la base de datos; análisis de enlaces; análisis y evolución de los activos y el enriquecimiento ilícito son fundamentales para una lucha eficaz irregularidades.

Cuadro 06 – PADS realizados y dimisiones realizadas.

Exercício	PADS Instaurados	Exonerações e Demissões	Suspensões e exonerações (R\$)
2008	22	48	7 milhões
2009	319	738	15,9 milhões
Total	341	786	22,9 milhões

Fonte: Gobierno del Estado de Bahía. Brasil. 2010.

En general, el aumento del número de instauraciones de investigaciones disciplinarias y procedimientos administrativos debido a la intensa actividad de la Oficina General de Asuntos Internos del Estado como órgano central del Sistema de Corrección del Estado, que se refleja en el desempeño de las distintas instituciones correccionales. También vale la pena destacar, como resultado de este aumento, las medidas adoptadas por la CGR, como la formación especializada, orientación técnica, comités conjuntos entre las Divisiones del Estado, todo ello integrado en el marco de la Planificación Estratégica del Sistema de Corrección del Estado establecido para el bienio 2009 -2010.

5. Principales Conclusiones

El propósito de este artículo es describir una experiencia en la gestión pública desarrollada en el Gobierno del Estado de Bahía, con énfasis en la gobernanza de los resultados, con el fin de subrayar su necesidad y posibilidad de aplicación.



Aunque la gestión orientada a resultados puede servir para la resolución de problemas basada en el tiempo y en el espacio de la acción gubernamental, la mayor motivación de un modelo de gestión de los resultados debe ser un transformador ideal, la construcción de un futuro basado en las nuevas posibilidades.

Las actividades de carácter sistémico y las acciones realizadas por la Oficina General de Asuntos Internos General del Estado, como órgano central del Sistema de Corrección Estatal, representan factores que proporcionan ventajas cualitativas, principalmente dirigida a cambiar la cultura de la conducta disciplinaria de los funcionarios públicos y los aumentos cuantitativos que reflejan el costeo de los recursos presupuestarios en el área de personal.

El papel de la Oficina General de Asuntos Internos del Estado debe fomentar la transparencia de los actos públicos de los servidores del Poder Ejecutivo del Estado, por lo que el diagnóstico de los hechos y circunstancias para determinar las irregularidades, identificar a los probables autores, definir el conjunto necesario de acciones para cada situación encontrada, lo que favorece el control y la supervisión, incluyendo por propio servidor público.

Se estima, por tanto, que los resultados obtenidos hasta ahora en el período de treinta (30) meses de gestión, debido a la importancia de las acciones correccionales que reforzará el efecto sistémico de la Oficina General de Asuntos Internos del Estado y otras unidades correccionales con el fin de obtener el siguiente beneficios:

- a) El fortalecimiento del Sistema de Corrección del Estado;
- b) El desarrollo y el ejercicio de una conducta ética;
- c) La preservación de la integridad y el valor para el ejercicio de la actividad profesional;
- d) La promoción del bien común, por lo que el interés público prevalece sobre el interés privado;
- e) El respeto por los seres humanos, las diferencias individuales y la libertad de expresión;
- f) La integridad y la honestidad en todas las relaciones, preservando el ejercicio de los derechos y deberes por igual;
- g) La optimización del uso de los recursos públicos, la lucha contra todas las formas de desechos; y
- h) La transparencia en la comunicación, la difusión de información de interés de la sociedad y los empleados, respetando los aspectos éticos y legales pertinentes.

La creación de la Oficina General de Asuntos Internos del Estado y la institución del Sistema de Corrección Estatal, los procedimientos adoptados y los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos se consideran como una acción estratégica de modernización de la administración pública. La sustentabilidad está centrada en la gestión eficaz de los recursos humanos, los gastos de personal y los propósitos de la mejora continua de los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos mediante la neutralización de las acciones de corrupción administrativa y el fortalecimiento de la imagen de la administración pública. La Oficina General de Asuntos Internos ha estado trabajando y construyendo alternativas que sustituyen a los modelos y las prácticas tradicionales de aplicar metodologías específicas que permitan la implementación de un nuevo estilo de planificación y gestión que enfrenta el gobierno del Estado, en el área disciplinaria.



Por lo tanto, el Estado de Bahía ha demostrado la capacidad inicial de modificar su estructura administrativa para desempeñar un nuevo papel en el campo correccional, justificado por la demanda interna de la propia administración pública y por la sociedad brasileña.

Referencia Bibliográfica y Bibliografía Básica Consultada

- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.
- Constituição do Estado da Bahia, de 5 de outubro de 1989.
- Decreto nº 11.415, de 27 de janeiro de 2009 (Criação do Sistema de Correição Estadual do Poder Executivo).
- Decreto nº 11.738 de 30 de setembro de 2009 - Aprova o Regimento Interno da Procuradoria Geral do Estado
- Lei Complementar nº 26, de 28 de junho de 2006 (Dispõe sobre a Lei Orgânica e o Estatuto da Defensoria Pública do Estado da Bahia)
- Lei Estadual n.º 6.677, de 26 de setembro de 1994 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado da Bahia).
- Lei Estadual nº. 10.955, de 21 de dezembro de 2007 (Criação da Corregedoria Geral da Secretaria da Administração do Estado da Bahia).
- Relatórios de Gestão da Corregedoria Geral anos 2008 e 2009
- Relatórios de Acompanhamento de Execução Orçamentária 2010.1
- Martins, Humberto & Marini, Caio, Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.
- Martins, Humberto Falcão; Marini, Caio e outros. Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública. Publif Editora 2010.
- Kingdon, J. Agendas, Alternatives and Public Policies. Harper. 1984.
- Ray, M e Rinzler, A., O novo paradigma nos negócios- estratégias emergentes para a liderança e mudança organizacional, Cultrix- Amana São Paulo 1993.
- Senge, P., A quinta disciplina- arte, teoria e prática da organização de aprendizagem, Editora Best Seller São Paulo 1990.
- Banco Mundial, Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques. Washington, Banco Mundial. Departamento de Evaluación de Operaciones. Grupo de Programas de Gestión de Conocimientos y Desarrollo de la Capacidad de Evaluación,
<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2004/01/7299738/monitoring-evaluation-some-tools-methods-approaches-seguimiento-y-evaluacion-instrumentos-metodos-y-enfoques> 2004.
- Cunill Grau, N.;Ospina Bozzi, S. (eds.), Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas,CLAD;AECV MAPIFILAPP. 2003.



- Drucker, P., *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*. New York, Harper and Row. 1964.
- Emery, Y., "La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation", en *Télescope*, Vol. 12 N° 3, Québec, automne: http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_12_no_3/Telv12n3_emery.pdf. 2005.
- Fairfax County, "Manages for Results: a Guide to Advanced Performance Measurement". Virginia, Department of Management and Budget. Performance Measurement Team. 2000.
- GAO, "Results-Oriented Cultures: Using Balanced Expectations to Manage Senior Executive Performance". Washington, General Accounting Office (GAO): <http://www.gao.gov/assets/240/235773.pdf> 2002.